

AMERIKANSK BRUK AV ETTERRETNINGSKONTRAKTØRER

En utfordring for de statlige kjerneoppgavene og voldsmonopol?

Fredrik Kvinge

MASTEROPPGAVE



Institutt for sammenliknende politikk

Universitetet i Bergen

Juni 2019

© Copyright Fredrik Malmstein Kvinge

År: 2019

Tittel: Amerikansk bruk av etterretningskontraktører – en utfordring for de statlige kjerneoppgavene og voldsmonopol?

Sammendrag

Bruken av etterretningskontraktører i den amerikanske forsvarssektoren har siden angrepene 11. september 2001 hatt en voldsom oppblomstring. Manglende ressurser, store personellkutt og tungrodd byråkrati er noe av forklaringen på hvordan den amerikanske stat og de kommersielle aktørene har opparbeidet seg et gjensidig avhengighetsforhold.

Samtidig har bruken av etterretningskontraktører ofte vært forbundet med skandaler som gjør at man stiller spørsmål om hvilke oppgaver kontraktørene blir satt til å gjøre og om man faktisk har kontroll over denne aktiviteten. Den amerikanske stat forplikter seg ovenfor egen befolkning å ha tilsyn med kontraktørene og sørge for at de ikke utfører oppgaver som er ansett som statlige kjerneoppgaver. Dette er oppgaver som skal sørge for at rolle- og ansvarsfordeling mellom staten og de kommersielle aktørene blir ivarettatt, slik at det statlige voldsmonopol og samfunnskontrakt blir opprettholdt.

Ved å analysere de tradisjonelle oppgavene relatert til etterretning, i sammenheng med det USA selv definerer som statlige kjerneoppgaver, vil man kunne danne seg et bilde om kontraktørene gjennomfører statlige kjerneoppgaver eller ikke. Som analysen viser så gjennomfører kontraktørene i *mindre grad* oppgaver som er ansett som statlige kjerneoppgaver. Samtidig balanseres denne aktivitet på en hårfin linje. Selv om aktiviteten ikke har direkte påvirkning på statens voldsmonopol vil den økende bruken av etterretningskontraktører fra amerikansk side potensielt har stor påvirkning på sikt.

Det er grunn til å tro at bruken av etterretningskontraktører også i fremtiden vil være økende. Dette skjer fordi det foreligger et gjensidig avhengighetsforhold mellom den amerikanske stat og de kommersielle aktørene. Som konsekvens vil man i denne sammenheng kunne se at rolle- og ansvarsfordelingen mellom stat og borger står i fare for å svekkes betydelig på sikt. Dette skjer ved at aksepten og normene for bruk av kontraktører er i endring, med USA som ledende aktør på feltet.

Forord

Denne masteroppgaven symboliserer avslutning på et veldig spennende studieprogram ved Universitetet i Bergen.

En masteroppgave skriver ikke seg selv og det er flere som skal takkes i den forbindelse. Takk til Sjøkrigsskolen for alltid å ha en ledig kontorpult ved behov. Å skrive i et akademisk miljø er alltid inspirerende. Takk til fagansvarlig ved UiB, Terje Knutsen, for et spennende og innholdsrikt studieprogram som har gitt meg masse ny kunnskap og forståelse.

Takk til arbeidsgiver som over flere år har gitt meg mulighet og lagt til rette for å gjennomføre studier i forbindelse med jobb. Til slutt vil jeg takke min veileder, Åse Gilje Østensen, som har vært til uvurderlig hjelp gjennom hele prosessen fra start til slutt. Din kunnskap og veiledning har vært til stor hjelp!

Proessen med å skrive en masteroppgave er både tidkrevende, stressende, lærerik og ikke minst givende. Dette er følelse som ikke bare berører den som skriver, men også de som står meg nærmest. Det er derfor på sin plass å takke min familie for en evig tålmodighet i en krevende periode utover det å skrive en masteroppgave. Tusen takk!

30.05.2019

Fredrik Kvinge

Sammendrag	II
Forord	III
Innholdsfortegnelse	IV
Forkortelser	VI
Figurer og tabeller	VII

1 INNHOLD

1	Innledning.....	1
1.1	Oppgavens oppbygging	3
2	Metode.....	5
2.1	Forskningsdesign.....	5
2.2	Datainnsamling og datatilgjengelighet	6
2.3	Generalisering	7
3	Hva er etterretning og hvordan foregår en etterretningsprosess?.....	8
3.1	Etterretningshjulet – den sykliske etterretningsprosessen.....	9
3.1.1	Styring.....	9
3.1.2	Etterretningsdialog.....	9
3.1.3	Produksjonsplan.....	10
3.1.4	Innhentingsplan	10
3.1.5	Iverksetting.....	10
3.1.6	Innhenting av informasjon.....	10
3.1.7	Bearbeiding av informasjon	11
3.1.8	Fordeling av informasjon	11
3.1.9	Joint Targeting.....	12
4	Det amerikanske etterretningsapparatet – «the intelligence Community»	13
4.1	The National Intelligence Program.....	15
4.2	Military Intelligence Program	15
4.3	Nondefense National Intelligence Program	17
4.4	Amerikansk utsetting av etterretning til kommersielle selskap	18
4.4.1	Kritikk av det amerikanske etterretningssystemet	23
5	Statens kjernevirksomhet.....	24
5.1	Samfunnskontrakten og voldsmonopolet.....	24
5.2	Den amerikanske forståelsen av statlige kjerneoppgaver	25
5.2.1	Office of Management and Budget (OMB), Circular A-76	25
5.2.2	Federal Acquisition Regulation (FAR)	27
5.2.3	Federal Activities Inventory Reform Act (FAIR).....	28
5.2.4	Office of the Director of National Intelligence (ODNI).....	29

5.2.5	The Acquisition Advisory PanelOffice of Federal Procurement Policy (OFPP) 11-01..	30
5.2.6	Office of Federal Procurement Policy (OFPP) 11-01	31
5.2.7	Oversikt over den amerikanske forståelsen av statlige kjerneoppgaver	32
5.3	Agent – Prinspal teori	33
6	Analyse.....	36
6.1	Delanalyse 1: Statens kjernevirksomhet versus den sykliske etterretningsprosessen.....	36
6.1.1	Styring versus statlige kjerneoppgaver	36
6.1.2	Innhenting av informasjon versus statlige kjerneoppgaver	37
6.1.3	Bearbeiding av informasjon versus statlige kjerneoppgaver	40
6.1.4	Fordeling av informasjon versus statlige kjerneoppgaver	42
6.2	Delanalyse 2: Følger for statens voldsmonopol	44
6.2.1	Statens voldsmonopol og normendring	45
7	Konklusjon	51
8	Vedlegg A.....	53
9	Referanser.....	56

Forkortelser

AJP	Allied Joint Publication
CIA	Central Intelligence Agency
DHS	Department of Homeland Security
DOD	Department of Defense
FAIR	Federal Activities Inventory Reform Act
FAR	Federal Acquisition Regulation
FPDS	Federal Procurement Data System – Next Generation
HUMINT	Human intelligence
IC	Intelligence Community
ICRS	International Committee of the Red Cross
JISR	Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
JSC	Joint Chiefs of Staff
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRP	National Reconnaissance Program
NSA	National Security Agency
NSO	NATO Standardization office
ODNI	Office of the Director of National Intelligence
OFPP	Office of Federal Procurement Policy
OMB	Office of Management and Budget
PMSC	Private Military Security Companies
SAIC	Science Application International Corporation
SIGINT	Signal Intelligence
TSP	Terrorist Surveillance Program
USMC	US Marine Corps

Figurer og tabeller

Bilde 1 Etterretningshjulet, også kalt den sykliske etterretningsprosessen (Etterretningstjenesten 2013:17).	9
Bilde 2 National Intelligence Program.....	15
Bilde 3 Military Intelligence Program	16
Bilde 4 Nondefense National Intelligence Program	17
Bilde 5 agent - prinsipal skisse (Sander 2019)	33
Tabell 1 Tildelte midler for de tre etterretningsprogrammene for budsjettår 2018	14
Tabell 2 Oversikt over departement som må forholde seg til FAIR sin definisjon når det gjelder statlige kjerneoppgaver	29
Tabell 3 Oversikt over den amerikanske forståelsen av statlige kjerneoppgaver	32

1 INNLEDNING

I mai 2007 holdt en representant for Office of the Director of National Intelligence (ODNI) en presentasjon med tittelen *Procuring the Future* for deler av det amerikanske etterretningsmiljøet. Blant plansjene som ble presentert var det spesielt plansjen med den treffende tittelen, *we can't spy ... if we can't buy*, som i etterkant vakte stor interesse. Presentasjonen som i utgangspunktet var ment for internt bruk avslørte at så mye som 70 prosent av det amerikanske etterretningsbudsjettet gikk til å finansiere sivile kontraktører. I 2007 utgjorde dette omtrent 42 millioner dollar av totalt 60 millioner dollar (Chesterman 2008:1057). Selv om dette er høye tall så har bruken av sivile kontraktører og private sikkerhet og militære selskaper til støtte for forsvarssektoren lang tradisjon i den amerikanske forsvars- og sikkerhetssektoren. Det samme har bruken av kontraktører innen etterretning og man finner eksempler på dette allerede under den amerikansk-britiske borgerkrigen. Under ledelse av George Washington ble det etablert spionringer bestående av sivile som hadde i oppgave å innhente informasjon som kunne avdekke britenes planer. Det sies at så mye som ti prosent av Georg Washington sitt forsvarsbudsjett gikk med på å finansiere denne aktiviteten (Voelz 2009:588).

I dag ses praksisen der amerikanske styrker tar i bruk sivile kontraktører i forbindelse med deployeringer på som en naturlig del av ethvert amerikansk styrkebidrag. Det er spesielt i nyere tid, og i de pågående konfliktene i Irak og Afghanistan, at man har sett denne virksomheten utfolde seg til et gjensidig avhengighetsforhold mellom den amerikanske stat og de sivile etterretningskontraktørene. En av hovedgrunnene til dette har sammenheng med hvordan verdensbildet så ut etter den kalde krigen. Det tradisjonelle fiendebilde mellom øst og vest var i endring og verden øynet håp om langvarig fred der samarbeid og diplomati sto i sentrum. Dette gjorde det vanskelig for USA å forsvare store utgifter til forsvaret, med den konsekvens at det ble gjennomført store kutt innen personell, deriblant etterretningspersonell (Berndtsson og Kinsey 2016:11). Dette førte til at et stort antall personer med spesialkompetanse innen etterretningsanalyse, lingvistikk, avhørsteknikk og andre etterretningsdisipliner måtte se seg om etter nye arbeidsplasser i det sivile markedet.

Den 11. september 2001 opplevde amerikanerne det som skulle vise seg å være starten på et paradigmeskifte i bruken av sivile kontraktører innen etterretning. Angrepene på tvillingtårnene i New York og det amerikanske maktapparatet sendte sjokkbølger gjennom

den amerikanske etterretningsstrukturen og verden mistet på mange måter sin uskyld denne dagen. Silotenking, tungrodd byråkrati, mangelfullt tverretatlig samarbeid, personellmangel og store skillelinjer i etterretningsmiljøet var bare noen av årsaksforklaringene til at verdens største etterretningsorganisasjon ikke evnet å sammenstille informasjonen som kunne forhindre angrepene. Perioden etter angrepene, og de påfølgende militære intervensjonene i Afghanistan og Irak, ble et symbol på problematikken i et USA som siden den kalde krigen hadde gjennomført store kutt i forsvarssektoren og kvittet seg med en stor andel etterretningspersonell. Behovet for personell som hurtig kunne omstille seg og bidra med ekspertise på et fokusområde som over mange år hadde vært neglisjert var nå skrikende. Riktignok hadde amerikanerne gjennomført større militære operasjoner under den første Gulfkrigen og Balkan på 90-tallet. President Clinton, som av mange blir sett på som en av de mest liberale presidenten i nyere tid med hensyn til bruk av kontraktører, hadde gjennom sine to perioder på 1990-tallet åpnet opp for en utstrakt bruk av kommersielle aktører til støtte for forsvarssektoren (Shorrock 2008:79). Det var likevel først på 2000-tallet at den amerikanske praksisen med bruk av etterretningskontraktører virkelig ble satt på prøve, med konflikter i både Irak, Afghanistan, Libya og senest i Syria.

Markedsøkonomien styres etter tilbud og etterspørsel og de amerikanske selskapene relatert til forsvarssektoren er intet unntak. Sivile firmaer som spesialiserte seg innen etterretning hadde en voldsom oppblomstring utover 2000-tallet og kunne tilby den amerikanske stat og forsvarssektoren det samme personellet som kun år i forveien ble sett på som overflødig i en presset forsvarsøkonomi.

Der den etterretningsrelaterte virksomheten tidligere i teorien var underlagt et statlig monopol, har man i senere tid gjort seg avhengig av kommersielle aktører for å holde tritt med blant annet den digitale utviklingen. Dette gjør at oppgaver som tidligere var forbeholdt staten, nå blir utført av kommersielle aktører som i større grad har kapasitet til hurtig omstilling, som igjen sørger for større fleksibilitet til å kunne støtte med etterretning i store deler av verden. Dette gjensidige avhengighetsforholdet mellom den amerikanske stat og etterretningskontraktørene har også vært utsatt for stor skepsis og kritikk. Dette har først og fremst vært fremtredende i etterkant av større skandaler. Enten det har vært Blackwater sin deltagelse i det amerikanske droneprogrammet (Leander 2011:2254), eller bruk av sivile lingvister og avhørsekspert i forbindelse med avhør og tortur av irakiske krigsfanger i Abu Ghraib (Hersh 2004). Spørsmålet som ofte har blitt stilt i etterkant av skandalene er hvordan rollefordelingen mellom staten og de private aktørene er, samt det prinsipielle spørsmålet om

hvem som kan utføre hvilke oppgaver på vegne av staten. I den sammenhengen er det gjort nyere forsøk på å definere enkelte oppgaver som skal sørge for at staten opprettholder sin egen integritet ovenfor egen befolkning. Dette blir omtalt som *statlige kjerneoppgaver* og kan blant annet være oppgaver som skal sørge for at statens voldsmonopol blir ivaretatt gjennom å regulere bruken av makt. Når den amerikanske stat gjør seg avhengig av kommersielle aktører til å utføre oppgaver som har potensiale til å komme i konflikt med statlige kjerneoppgaver er det viktig at dette prinsippet opprettholdes. For det første handler det om de absolutte skillelinjene i form av rolle- og arbeidsfordeling mellom stat og privat. For det andre handler det om transparens i et moderne demokratisk samfunn, og for det tredje handler det om at statens voldsmonopol er en viktig samfunnskontrakt mellom stat og dets innbyggere. Private sikkerhet og militære selskaper, og derunder etterretningskontraktører, er en av aktørene som har potensiale til å utfordre statens kjernevirksomhet og derfor også statens voldsmonopol. Min problemstilling vil derfor være:

I hvilken grad fører amerikansk utsetting av etterretning til at kommersielle aktører utfører statlige kjerneoppgaver, og hvilke følger får dette for statens voldsmonopol i tilfelle?

1.1 OPPGAVENS OPPBYGGING

Problemstillingen søker i realiteten å besvare to relaterte spørsmål. Det første handler om **i hvilken grad fører amerikansk utsetting av etterretning til at kommersielle aktører utfører statlige kjerneoppgaver?** Det andre spørsmålet handler om **hvilke følger dette får for statens voldsmonopol i tilfelle?**

I kapittel en vil det bli gitt en kort innledning på hvilken rolle de amerikanske kontraktørene har i den amerikanske forsvarsindustrien og spesielt i etterkant av angrepene 11. september 2001. Samtidig vil det bli gitt noen korte eksempler på hvorfor bruken av kontraktører kan oppleves som kontroversielle.

Kapittel to er metodekapittelet der det vil bli gjort rede for blant annet valg av forskningsdesign. Problemstillingen kan best besvares som en casestudie da det er behov for detaljert innsikt i flere aspekter knyttet til kommersialisering av etterretning i USA. Det vil også bli belyst en del utfordringer med hensyn til noe mangelfullt teorigrunnlag og datatilgjengelighet.

For å best mulig besvare problemstillingen har jeg valgt å gjøre rede for hva som ligger i begrepet etterretning i kapittel tre. Etterretning kan være like enkelt som det er komplekst og handler i stor grad om å innhente, sammenstille og deretter fordele informasjon for å besvare et eller flere spørsmål for en kunde eller beslutningstager. For oppgavens del har jeg valgt å fokusere på den sykliske etterretningsprosessen som beskriver etterretningsprosessen steg for steg. Dette vil danne grunnlaget for delanalyse *en* når jeg ser på **i hvilken grad fører amerikansk utsetting av etterretning til at kommersielle aktører utfører statlige kjerneoppgaver?**

I kapittel fire vil den amerikanske etterretningsstrukturen med sine 17 forskjellige organisasjoner bli introdusert. De 17 forskjellige organisasjonene er fordelt på tre forskjellige kategorier som til sammen utgjør den statlige etterretningsstrukturen i USA. Deretter vil det bli forklart hvem etterretningskontraktørene er og samtidig gitt en illustrasjon med et selskap med navn Booz Allen Hamilton. Selskapet er i dag en ledende aktør og leverandør av etterretningskontraktører til den amerikanske stat.

Videre vil den amerikanske praksisen ved bruk av etterretningskontraktører blir belyst. Dette gjøres ved å blant annet se på motivasjonen bak bruken av kontraktører. Deretter vil det legges vekt på at bruken av etterretning og etterretningskontraktører ofte er forbundet med strengt hemmelighold og mangel på transparens. Til slutt i kapittelet vil utfordringen knyttet til nettopp manglende transparens i et moderne demokrati og samfunn ved bruk av kontraktører presenteres. Dette gjøres ved å blant annet se på utfordringer knyttet til finansieringen av det hemmelige USA.

I kapittel fem vil jeg først forklare hva som ligger i begrepet statens voldsmonopol og samfunnskontrakten. Dette er noen absolutte verdier for et moderne demokrati og danner grunnlaget for store deler av analysen ved å først se på **i hvilken grad fører amerikansk utsetting av etterretning til at kommersielle aktører utfører statlige kjerneoppgaver og deretter hvilke følger dette får for statens voldsmonopol i tilfelle?** I og med at den amerikanske stat, og forsvarssektoren spesielt, har gjort seg avhengig av private aktører er det naturlig å se på hva de selv mener er kjerneoppgaver og ikke. Selv om det er flere departement og organisasjoner som over flere år har prøvd å definere hva som egentlig ligger i begrepet så har man enda ikke lyktes i å enes om en felles definisjon. Dette bidrar til at prosessen med å bruke sivile kontraktører blir unødvendig komplisert og risikoen for at de faktisk utfører statlige kjerneoppgaver øker. Siden problemstillingen søker å besvare et forhold mellom to parter har jeg benyttet meg av agent-prinsipal teorien. Dette er en

anvendelig teori for å belyse problemer som oppstår ved inngåelse av avtaler mellom to parter.

Analysekapittelet er for alle praktiske formål delt i to der første del søker å besvare **i hvilken grad fører amerikansk utsetting av etterretning til at kommersielle aktører utfører statlige kjerneoppgaver?** Den sykliske etterretningsprosessen vil bidra til å strukturere analysen i kombinasjon med definisjonene og reguleringene av statlige kjerneoppgaver. Deretter vil jeg se dette i sammenheng med statens voldsmonopol og samfunnskontrakten. Dette vil jeg gjøre ved å ta resultatet fra første del av analysen for så å besvare **hvilke følger dette får for statens voldsmonopol i tilfelle?**

2 METODE

2.1 FORSKNINGSDESIGN

Mitt forskningsspørsmål er **i hvilken grad fører amerikansk utsetting av etterretning til at kommersielle aktører utfører statlige kjerneoppgaver, og hvilke følger får dette for statens voldsmonopol i tilfelle?** På bakgrunn av problemstilling har jeg valgt å gjennomføre denne studien som en kvalitativ casestudie. Dette er fordi jeg ønsker å gå i dybden på et spesifikt tilfelle, herunder amerikansk praksis, uten noen overordnet ambisjon om å generalisere funnene til andre land eller caser. Som påpekt av Andersen er et av hovedargumentene for et casestudie at forskerne i kraft av omfattende og detaljert kunnskap vil oppnå høy grad av validitet (Andersen 2013:156). Bruk av casestudie gjør det mulig å ta i bruk et rikt antall kilder som er med på å gi oppgaven validitet og relabilitet. Validitet skal sikre at man undersøker det man virkelig tror man undersøker. Dette er samtidig med på å øke oppgavens relabilitet, altså om oppgavens funn er «riktige» og om man kan gjenta undersøkelsene med samme funn. Samtidig poengteres det at et rikt antall kilder i seg selv ikke gir oppgaven større validitet og det stilles større krav til forfatteren med hensyn til kildekritikk. Å se på den amerikanske etterretningsstrukturen og dets bruk av sivile kontraktører kan i så måte være utfordrende. Hovedgrunnen til det er at informasjon knyttet til etterretning tradisjonelt sett er preget av høy grad av skjerming og er dermed unntatt offentligheten.

Det analytiske rammeverket består i all hovedsak av primærkilder fra offisielle etater, organisasjoner og tenketanker. I tillegg har jeg sett på teoretiske kilder på agent-prinsipal teorien og den sykliske etterretningsprosessen.

2.2 DATAINNSAMLING OG DATATILGJENGELIGHET

Selv om mye av informasjonen relatert til etterretning er skjernet så praktiserer den amerikanske statsforvaltningen stor grad av åpenhet i forhold til mange andre vestlige land. Dette har gjort det mulig å få innsikt i hvordan den amerikanske etterretningsstrukturen er bygd opp. Den amerikanske etterretningsstrukturen er kompleks og sammensatt, noe som har gjort det krevende å opparbeide seg et komplett bilde av alle aktører. Offisielle dokumenter relatert den amerikanske forsvarssektoren har i denne sammenheng vært særdeles viktig. Det har også vært viktig å danne seg et bilde over hvordan den amerikanske strukturen er finansiert. Dette er for å få en pekepinn på hvor viktig etterretning er sett fra et amerikansk perspektiv. Finansieringen av den amerikanske etterretningen er i all hovedsak unntatt offentligheten, men enkelte tall gjør det mulig å danne seg et estimat over omfanget sett i forhold til det totale forsvarsbudsjettet.

Også NATO representerer stor åpenhet når det kommer til å beskrive etterretning og prosessene som ligger bak. Det har gjort det enklere å forklare hva som inngår i de forskjellige prosessene, samt relatere det til det som er definert som statlige kjerneoppgaver av den amerikanske stat.

På en annen side så finnes det lite empirisk forskning på sivile kontraktører innen etterretning. Det finnes enda mindre empiri sett i kontekst av hvordan etterretningskontraktører utfører oppgaver knyttet til statens kjerneoppgaver og potensielt utfordrer statens voldsmonopol. Det meste av empirien knyttet til temaet tar for seg andre typer oppgaver utført av private sikkerhet og militære selskaper. Dette kan være oppgaver knyttet til vakthold, administrasjon og logistikk. Det finnes lite informasjon om hvordan private selskaper tilegner seg etterretningsinformasjon og hvordan denne informasjonen blir behandlet videre.

For å danne meg et bilde over problematikken har jeg prøvd så langt det lar seg gjøre å benytte primærkilder tilknyttet den amerikanske statsforvaltningen. Først og fremst handler det om definisjoner utarbeidet av forskjellige departement, i et forsøk på å redegjøre for hva som ligger i begrepet statlige kjerneoppgaver. Deretter har jeg sett på sekundærkilder. Her har jeg fokusert på faglitteratur, vitenskapelige artikler, forskningsartikler og analyser gjort av

amerikanske tenketanker. For å høyne studiets reliabilitet har jeg så langt det er mulig søkt å bruke flere uavhengige kilder som kan belyse problematikken fra flere sider, som gjør det mulig å triangulere informasjonen.

Det har også verdt å nevne at det hadde vært mulig å benytte seg av informasjon knyttet til den amerikanske etterretningspraksisen som er gjort tilgjengelig via WikiLeaks¹. Jeg har derimot valgt å ikke benytte meg av denne informasjonen siden den anses som gradert informasjon. Samtidig mener jeg at informasjonstilfanget uansett er godt dekket av de kildene jeg har tatt i bruk for å besvare problemstillingen på en god måte.

2.3 GENERALISERING

Det å skulle gjennomføre en casestudie medfører at det ligger noen begrensninger i oppgaven fra starten av. Først og fremst handler det om at det ikke foreligger en generell konsensus for hva casemetode egentlig innebærer (Andersen 2013:15). Samtidig bidrar casestudier til generalisering og forklaring (Andersen 2013:15) der annen vitenskapelig metode kommer til kort. Det er også et poeng at generalisering og forklaring i seg selv ikke trenger å være negativt. Ved å gjennomføre en casestudie vil man kunne komme et godt stykke på vei i forhold til en kvalifisert generalisering som kan gi et generelt inntrykk av et fenomen eller en hendelse (Andersen 2013:155).

Noe av det som kjennetegner en god casestudie er i bunn og grunn et spørsmål om validitet og reliabilitet. Indre validitet dreier seg om kvalitet og troverdighet til studien. Dette kan gjøres ved at man tar i bruk mange ulike type data som hver for seg og sammen skal gi detaljert innsikt om de enkelte tilfellene man ønsker å få besvart (Andersen 2013:14). Når man har gjort rede for om studien har tilstrekkelig med indre validitet stiller man seg gjerne spørsmål om hvor representativ slike funn er for en større populasjon. Dette defineres som den ytre validitet (Andersen 2013:14), eller generaliseringspotensialet til studien. Selv om det ikke har vært en overordnet ambisjon om å generalisere, så mener jeg at denne oppgaven er av en slik karakter at man potensielt vil kunne gjøre en kvalifisert generalisering. Dette er basert på at USA som ledende aktør på bruken av etterretningskontraktører i stor grad setter presedens i

¹ WikiLeaks er en nettside som blant annet ble grunnlagt av Julian Assagne i 2006. Nettsiden inneholder flere millioner graderte dokumenter relatert etterretning og den amerikanske krigføringen i Irak og Afghanistan (WikiLeaks:2015).

en global kontekst. Samtidig ser studien kun på amerikanske kontraktører og stiller dermed svakere sett i forhold til empirisk representativitet (Andersen 2013:15).

3 HVA ER ETTERRETNING OG HVORDAN FOREGÅR EN ETTERRETNINGSPROSESS?

Innen etterretning finnes det en rekke begreper og definisjoner. Samtidig er det viktig med et felles begrepsapparat og i den sammenheng er det greit å forholde seg til NATO sine definisjoner. Dette gjelder både når det kommer til etterretning generelt, men også når det gjelder prosessene som bidrar til etterretning. Definisjonene er ratifisert av NATO-medlemslandene og lyder som følger:

“The product resulting from the directed collection and processing of information regarding the environment and the capabilities and intentions of actors, in order to identify threats and offer opportunities for exploitation by decision-makers” (NSO 2018:66).

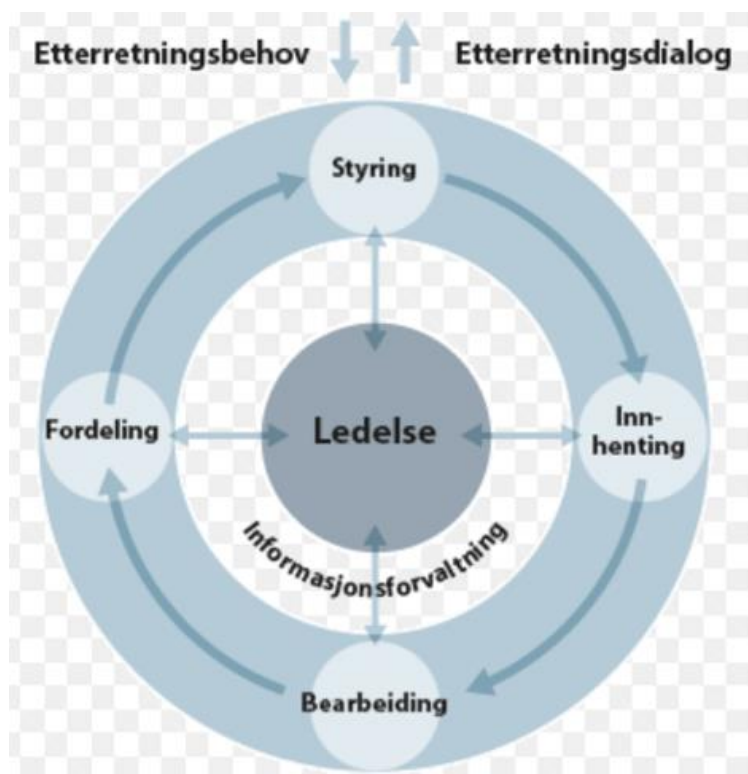
I NATO finner man også et begrep som sier noe om etterretningsdrevne operasjoner og hvordan etterretningsinformasjonen anvendes i operasjoner. Dette blir i NATO definert som *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*, ofte forkortet og omtalt som JISR:

“Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) is the synchronization and integration of Operations and Intelligence capabilities and activities, geared to providing timely information to support decisions” (NATO 2018).

Som den overnevnte definisjonen er inne på handler etterretning først og fremst om å tilegne seg informasjon slik at beslutningstagerne har best mulig informasjonsgrunnlag til å ta en beslutning. Dette gjøres ved å benytte seg av flere forskjellige etterretning- og innhentingsdisipliner, enten sammenstilt eller hver for seg. Dette kan for eksempel være tekniske disipliner som kommunikasjonsetterretning og signaletterretning (SIGINT)² eller menneskebasert innhenting som baserer seg på interaksjon mellom mennesker.

² Signaletterretning er i henhold til NATO et samlebegrep for både kommunikasjonsetterretning og signaletterretning. Metoden brukes til å hente inn informasjon fra blant annet data- og telenett, radiosamband og andre ting som har en eller annen form for emisjon (NSO:2018).

3.1 ETTERRETNINGSHJULET – DEN SYKLISKE ETTERRETNINGSPROSESSEN



Bilde 1 Etterretningshjulet, også kalt den sykliske etterretningsprosessen (Etterretningstjenesten 2013:17).

Som en standard i NATO har man valgt å beskrive etterretningsprosessen i form av et «etterretningshjul». Dette skal illustrere den sykliske etterretningsprosessen som skal sørge for at prosessene blir styrt, at informasjonen samles inn og bearbeides, før den fordeles til den eller de som har behov for det. Alt dette styres i henhold til et behov og en dialog mellom for eksempel beslutningstagerne og de forskjellige etterretningsorganisasjonene.

3.1.1 Styring

For å ivareta effektiv ressursutnyttelse er det viktig at etterretningsprosessen blir styrt. Dette skjer ved at man prioriterer de ulike etterretningsbehovene og de ulike ressursene man har tilgjengelig for å besvare de aktuelle spørsmålene man måtte ha. Denne prosessen kan videre deles opp i fire forskjellige delprosesser i form av en etterretningsdialog, en produksjonsplan, en innhentingsplan og til slutt gjennom iverksetting (Etterretningstjenesten 2013:18)

3.1.2 Etterretningsdialog

Etterretningsdialogen som oppstår som en konsekvens av et etterretningsbehov er på mange måter den viktigste prosessen i hjulet. Grunnen til det er at det er her man kan raffinere og

konkretisere det behovet en beslutningstager ønsker å få besvart. Noen ganger kan det også hende at beslutningstageren ikke helt vet hva det er han eller hun egentlig lurte på, og det er derfor dialogen i den sammenheng er viktig. Det er kun gjennom tett dialog mellom oppdragsgiver og etterretningsenhet at dette blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte (Etterretningstjenesten 2013:19).

3.1.3 Produksjonsplan

All produksjon i en etterretningsenhet bør optimalt sett styres gjennom en produksjonsplan. Først og fremst handler det om å ivareta de prioriterte behovene som er utarbeidet i forbindelse med etterretningsdialogen (NSO 2018:64). Samtidig skal den ivareta det uforutsette ved at planene må kunne endres hurtig ved oppdukkende situasjoner og hendelser. Produksjonsplanen vil også danne grunnlaget og være styrende for en innhentingsplan (Etterretningstjenesten 2013:19).

3.1.4 Innhentingsplan

For å kunne møte de behovene som forankres gjennom etterretningsdialogen og produksjonsplanen er det ønskelig med en spesifikk innhentingsplan. Dette skjer ved at man tar i bruk alle tilgjengelige kilder og ressurser for gjøre etterretningsbehovene om til innhentingsoppdrag (NSO 2018:27).

3.1.5 Iverksetting

Når oppgavene som er definert i produksjon- og innhentingsplanene formidles som et oppdrag eller en ordre, kan de som henter inn og bearbeider informasjon sette i gang med sin jobb. De vil da ta i bruk alle tilgjengelige kilder og metoder for å besvare de spørsmål som eventuelt er definert av kunden eller oppdragsgiveren.

3.1.6 Innhenting av informasjon

Innhenting av informasjon kan enten skje fordekt eller åpent, avhengig av hvilken etterretningsdisiplin man tar i bruk. Fordekt innhenting åpner for å ta i bruk metoder som gjør at man kan hente inn informasjon som andre aktører ikke kan tilveiebringe på lovlig vis og som en eller flere aktører ønsker skjermet (Etterretningstjenesten 2013:20). I dagens informasjonssamfunn er det samtidig mye av informasjonen som kan hentes inn helt åpent. Dette kan være gjennom nettaviser, blogger, Twitter, Facebook og andre sosiale medier. På grunn av det enorme informasjonstilfanget gjennom åpne kilder kan det være en utfordring å bestemme hva som skal vektlegges (Etterretningstjenesten 2013:20).

3.1.7 Bearbeiding av informasjon

På lik linje som ved forskning er etterprøvbarehet innen etterretning viktig. Først og fremst handler det om å etterprøve de vurderingene som gjøres av den enkelte analytiker, men også for å begrense sårbarheten gjennom å sikre den institusjonelle hukommelsen (Etterretningstjenesten 2013:23). I all hovedsak består bearbeiding av informasjon av fem steg som av NATO er definert som systematisering, evaluering, analyse, sammenstilling og tolkning (Etterretningstjenesten 2013:23). Disse prosessene skal hver for seg sørge for at all informasjon blir ivaretatt i større eller mindre grad. Noe informasjon vil bli katalogisert og lagret, men forbli ubehandlet og ikke omsatt til analytiske produkter. Annen informasjon blir hurtig omsatt og fordelt videre til kunden. Informasjonen i seg selv har ingen reell verdi med mindre den blir omsatt til analytiske produkter til støtte for beslutningstagere i form av grunnleggende eller løpende etterretning.³

3.1.8 Fordeling av informasjon

Fordelingen av informasjon kan enten være hendelsesstyrt eller periodisk. Hendelsesstyrt vil si at når en spesifikk hendelse oppstår utløses det en fordeling av relevant informasjon (Etterretningstjenesten 2013:26). Her kan man trekke paralleller til løpende etterretning som i stor grad er hendelsesbasert. Samtidig er det naturlig å trekke parallellen mellom grunnleggende etterretning og periodisk fordeling av informasjon. Den periodiske informasjonen blir fordelt med et forhåndsbestemt intervall for når etterretningsproduktet skal fordeles (Etterretningstjenesten 2013:26). Dette kan være på daglig eller ukentlig basis. Det er ofte denne informasjonen som danner grunnlaget for den grunnleggende etterretningen. Gjennom fordeling av relevante etterretninger over tid vil man kunne danne seg et bilde over for eksempel en aktørs handlemåte over tid. Samtidig vil man kunne følge med på en aktørs utvikling innen teknologi, logistikk, forsvarsindustri og utenrikspolitikk. For mange etterretningsorganisasjoner er det den grunnleggende etterretningen som danner grunnlaget for den løpende etterretning, og den er ofte forankret i den institusjonelle hukommelsen til organisasjonen.

³ I NATO benyttes begrepene basic (grunnleggende) og current intelligence (løpende) og blir definert på følgende måte:

Basic intelligence (grunnleggende):

on any subject, which may be used as reference material for planning and as a basis for processing subsequent information or intelligence (NSO:2018).

Current intelligence (løpende):

Intelligence which reflects the current situation at either strategic or tactical level (NSO:2018).

3.1.9 Joint Targeting

De forskjellige metodene for innhenting av informasjon som eksemplifisert over kan i ytterste konsekvens benyttes til å ta liv. I NATO blir denne prosessen definert som *Joint Targeting*, eller målutvelgelse. Kort fortalt er dette en prosess som skal sørge for at man innehar nok informasjon og etterretning til å fatte en riktig beslutning når man har valgt å ta ut et mål, enten det er en person eller et objekt. I NATO standarden *NATO Standard Allied Joint Publication (AJP) 3.9 - Allied Joint Doctrine for Joint Targeting* er denne prosessen delt opp i to deler, *deliberate targeting* og *dynamic targeting*.

I korte trekk er *deliberate targeting* en prosess der man over tid samler inn og analyserer informasjon om målet man potensielt skal ta ut. Dette gjøres ved at det allokeres ressurser i henhold til oppdraget og at settes av nok ressurser som skal sørge for at man gjennomfører en grundig planleggingsprosess. I *dynamic targeting* stilles det helt andre krav til informasjon, planlegging og allokering av ressurser. Man er likevel avhengig av en viss mengde informasjon om målet for å iverksette videre handling. Prosessen er ment å være dynamisk slik at man kan håndtere mål som enten er oppdukkende eller som allerede er nominert (pekt ut), men som av forskjellige grunner ikke nådde opp i «konkurransen» til å bli en del av en ”deliberate targeting” prosess (NATO 2016:18-19).

Targetingprosessen skal ivareta, ved hjelp av etterretning, at man fatter riktig beslutning. i den forbindelse har det blitt bruk etterretningskontraktører i både Afghanistan og Irak, noe som har vært svært omstridt. Et eksempel på dette finner man i forbindelse med det omstridte droneprogrammet til Central Intelligence Agency (CIA) i forbindelse med kampen mot terror i Afghanistan. Dette var et program som kort forklart var designet for å drepe det man mente var Al-Qaida assosiert personell og ledere i etterkant av angrepene på amerikansk jord 11. september 2001. Programmet høstet mye kritikk da det ble offentlig kjent, mye på grunn av de kontroversielle metodene som ble tatt i bruk. Ikke bare er bruk av droner et spørsmål om moral og etikk, men det er også kontroversielt at det ble gjennomført angrep på personer som oppholdt seg i land som ikke var offisielt i krig med USA, slik som Jemen og Pakistan. Samtidig ble det stilt spørsmål om på hvilken måten målutvelgelsesprosessen ble gjennomført. Det viste seg at det blant annet var en utstrakt bruk av etterretningskontraktører som sto for mye av arbeidet knyttet til informasjonsinnhenting, analysering og distribuering av informasjonen som til slutt førte til at angrepene ble utført og liv ble tatt. Blant de sivile kontraktørene finner man Blackwater, kontraktør for CIA og den gang et privat militært

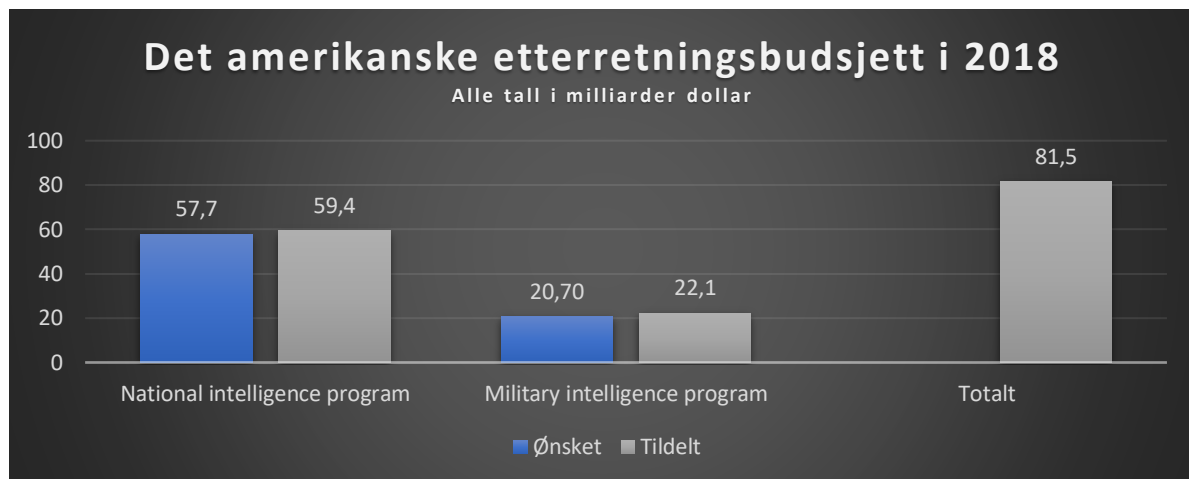
sikkerhetsselskap, som en sterk delaktig part i deler av det amerikanske droneprogrammet, som først etter åtte år ble kjent for Kongressen og det amerikanske folk (Leander 2011:2254).

4 DET AMERIKANSKE ETTERRETNINGSAPPARATET – «THE INTELLIGENCE COMMUNITY»

Det amerikanske etterretningsapparatet, eller *the Intelligence Community (IC)*, består i dag av 17 forskjellige organisasjoner som i sum utgjør etterretningsmiljøet i USA. Dette er både militære, ikke-militære og nasjonale etterretningsorganisasjoner. Dette er organisasjoner som hver for seg eller alene skal sørge for at kunden og deres samarbeidspartnere får et best mulig beslutningsgrunnlag. Kunden er definert og lovfestet i National Security Act fra 1947 og består av blant andre den amerikanske Presidenten og Kongressen (ODNI 2019).

Alle 17 organisasjoner er finansiert via forsvarsbudsjettet og det er av sikkerhetsmessige grunner ikke spesifisert hvordan budsjettet er fordelt på den enkelte organisasjon. Man vil blant annet se at alt utover selve budsjettnummeret er gradert informasjon, noe som gjøre det vanskelig å få en total oversikt over finansieringen (DeVine 2018:5). Som beskrevet over er den amerikanske etterretningsstrukturen delt i tre deler, det samme er budsjettene. I 2018 utgjorde det totale budsjettet 81,5 milliarder dollar, litt avhengig av hvilken kilde man ser til. Ser man på Michael E. DeVine sin rapport *Intelligence Community Spending: Trends and Issues* ser man at han opererer med tall som i nominell sum utgjør 78,4 milliarder dollar og som i reell sum utgjør 79,87 milliarder dollar (DeVine 2018:8). Ser man derimot på *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI) sine egne kilder ser man at de operer med litt høyere tall, nemlig 81,5 milliarder (ODNI 2018). Det har ikke lyktes å finne ut hvordan budsjettet eksplisitt er fordelt på de ulike organisasjoner og departement, men av de 78,4 milliarder dollarene man ba om over forsvarsbudsjettet, så ble man tildelt 81,5 milliarder

dollar. For budsjettåret 2018 ble midlene fordelt slik:



Tabell 1 Tildelte midler for de tre etterretningsprogrammene for budsjettår 2018

Selv om det har vært vanskelig å gjøre rede for hvor og hvordan kontraktørene innen etterretning spesifikt er finansiert, så har det likevel vært gjort forsøk på å kartlegge hvordan kontraktørene på et generelt grunnlag er finansiert. The Federal Procurement Data System – Next Generation (FPDS) er en sentral database i den amerikanske statsforvaltningen som gir en oversikt over kontrakter som er inngått med en overstigende verdi på 10.000 amerikanske dollar, såkalte mikrokontrakter. Det finnes likevel noen unntak fra rapportering og CIA, NSA og enkelte avdelinger i forsvarsdepartementet (DoD - Department of Defense) er en del av unntaket. Dette gjør at det igjen er vanskelig å ha full tillit til tallene som blir presentert i FPDS, men det kan på en annen side brukes til å identifisere trender og gi noen grove estimater (Schwartz, Sargent Jr og Mann 2018:2).

Hvis man ser på trendene innen DoD så vil man se at i perioden fra 2000 til 2017, justert i henhold til inflasjonene, var det en økning i forsvarsbudsjettet fra 189 milliarder dollar til 320 milliarder dollar. I perioden 2000 til 2008 opplevde man den største økningen med en økning på 138%, eller 261 milliarder dollar, etterfulgt av en nedgang fra 2008 til 2017 på 29%, eller 131 milliarder dollar (Schwartz et al. 2018:2). Man har også noen tall som generelt sier hva pengene ble brukt til. I 2017 ble 41% av det tildelte budsjettet brukt på det som er kategorisert som tjenester. 51% ble brukt på det som er kategorisert som varer, mens 8% ble brukt på forskning og utvikling. Dette står i sterk kontrast til resten, som bruker en mye større del av sitt tildelte budsjett på tjenester i forhold til varer. Her er forholdstallet 71% på tjenester og 21% på varer (Schwartz et al. 2018:6). Det er viktig å påpeke at det er vanskelig å si hvilke varer og tjenester det eksplisitt er snakk om. En av grunnene til det er at kontrakter som er inngått og registrert hos FPDS kun blir registrert med en enkelt produkt- eller servicekode, og

er derfor ikke beskrivende utover dette. I tillegg, som tidligere påpekt, så er det enkelte organisasjoner som ikke trenger å følge rapporteringsregime til FPDS, noe som gjør det vanskelig å se hvem og hva som egentlig blir finansiert (Schwartz et al. 2018:6).

4.1 THE NATIONAL INTELLIGENCE PROGRAM

USA er verdensledende innen etterretning og per dags dato finner vi totalt fem forskjellige organisasjoner under det som blir betegnet som *the National Intelligence Program*. Her finner vi blant annet *National Reconnaissance Program (NRP)*, som i sin portefølje skal sørge for å drifte og bygge de amerikanske overvåkningssatellittene. NRP har i sin rolle som Amerikas øyne ut i verden blant andre forsvarsdepartementet og CIA på sin kundeliste. Øvrige organisasjoner er som vist av figuren under:

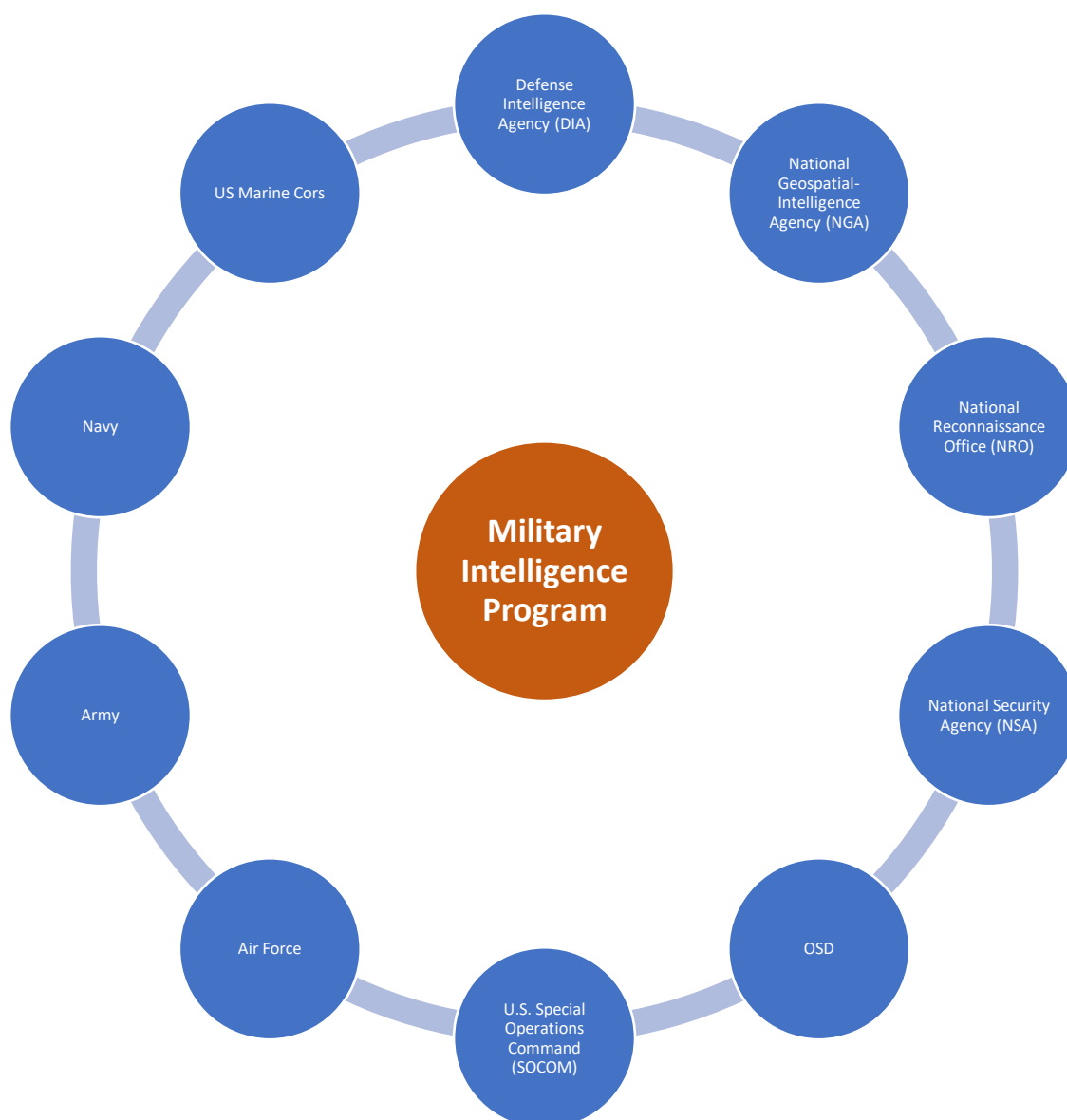


Bilde 2 *National Intelligence Program*

4.2 MILITARY INTELLIGENCE PROGRAM

The Military Intelligence Program med sine 10 forskjellige organisasjoner er i dag det største etterretningsprogrammet. Her finner man ikke bare de tradisjonelle grensespesifikke aktørene innen hær, sjø og luft, men også andre organisasjoner som kan ha en støttende rolle i forbindelse med eller i planleggingen av militære operasjoner. Dette kan eksempelvis være

US Marine Corps (USMC), som har som deloppgave å sørge for etterretninger på taktisk og operasjonelt nivå. Samtidig støtter de sjefen for USMC i sin rolle som deltager i *Joint Chiefs of Staff (JCS)*. Dette er et rådgivende organ, uten operasjonell kommando, som har i oppgave å rådgi den amerikanske Presidenten når det kommer til spørsmål som omhandler rikets sikkerhet.



Bilde 3 Military Intelligence Program

4.3 NONDEFENSE NATIONAL INTELLIGENCE PROGRAM

I *Nondefense National Intelligence Program* finner man alle organisasjonene som av forskjellige grunner ikke havner i noen av de respektfulle søylene som *military* og *national intelligence program* er. Disse består per tid av totalt syv organisasjoner. Her finner vi for eksempel *Department of Homeland Security* (DHS). DHS har i oppgave å sammenstille informasjon fra flere forskjellige kilder og organisasjoner for å avdekke og kartlegge både nåværende, men også fremtidige trusler mot USA. I all hovedsak består denne søylen, som vist under, av *nondefense National intelligence program*.



Bilde 4 Nondefense National Intelligence Program

4.4 AMERIKANSK UTSETTING AV ETTERRETNING TIL KOMMERSIELLE SELSKAP

I dagens amerikanske etterretningsstruktur er det *The Office of the Director of National Intelligence*⁴ (ODNI) som helt overordnet definerer hva som ligger i begrepet etterretningskontraktør. Dette gjør de ved å dele personellet og deres aktivitet opp i tre forskjellige kategorier. Den første kategorien er personell som er involvert i anskaffelser relatert til etterretningsvirksomhet. Dette kan være av teknisk karakter, som for eksempel teknisk utstyr til satellitter, datamaskiner, avlyttingssystemer eller annet utstyr som er med på å understøtte den daglige etterretningsdriften fra et teknisk perspektiv. Den andre kategorien personell er av mer kommersiell karakter. Dette er personell som understøtter den daglige driften til de som faktisk jobber med etterretning. Dette kan for eksempel være gjennom vakthold, kantinedrift og generelt administrativt arbeid. Den tredje og siste kategorien er personell som innehar en eller annen rolle som gir direkte støtte til oppdraget som skal løses. Dette kan være analytikere, lingvister og avhørsekspertene (Hansen 2014:60).

Det amerikanske etterretningsmiljøet har samtidig kommet med den erkjennelsen at de i stor grad har gjort seg avhengig av et sivil-militært samarbeid for å lykkes. Dette har de gjort ved å identifisert syv spesifikke grunner til at man benytter seg av sivile kontraktører i forbindelse med etterretning (Halchin 2015:8):

1. Oppdukkende problem som krever øyeblikkelige ressurser

Det amerikanske etterretningsmiljøet ønsker i stor grad å kunne være fleksible med tanke på hvilke oppgaver som skal gjennomføres. Derfor ser man på bruken av sivile kontraktører som en god løsning. Først og fremst handler dette om at bruken av kontraktører gir økt fleksibilitet og støtte til operasjoner der det er nødvendig. Samtidig kan det være støtte til oppgaver av annen kommersiell karakter som beskrevet tidligere.

2. Kortsiktige oppdrag som krever diskresjon

Samarbeidet mellom det private og militære er på mange måter et gjensidig avhengighetsforhold og kontraktører spiller en viktig rolle i den sammenheng. Dette har også det amerikanske etterretningsmiljøet innsett når de peker på dette som en hovedgrunnene for at man tar i bruk kontraktører (Halchin 2015:8). I den forbindelse har det også vært behov for skjerming og hemmelighold når enkelte oppgaver blir gitt til de sivile kontraktørene eller ved

⁴ ODNI har et overordnet ansvar for etterretningsmiljøene i USA. Deres oppgave innebærer blant implementering av forskjellige etterretningsprogram og er et rådgivende organ for den amerikanske presidenten i spørsmål som har med etterretning å gjøre (ODNI:2019a).

et statlig-kommersielt samarbeid. Et godt eksempel på slikt samarbeid er Lockheed Skunk Works⁵ sin utvikling av det strengt hemmelige amerikanske overvåkingsflyet U-2 på 1950-tallet, som fremdeles er operativt den dag i dag. Dette blir sett på som en av de største suksessene innen teknologiutvinning og samarbeid mellom en privat og statlig aktør i forsvarssektoren (Krishnan 2011:197).

3. Personell med ekspertise

Som jeg har vært inne på tidligere så var det behov for personell med spisskompetanse etter angrepene 11. september 2001. Behovet for personell som hadde en eller annen form for spesialkompetanse, enten det var teknisk eller analytisk, er en av grunnene til at man velger å ta i bruk sivile kontraktører. Som regel er dette er personell man ikke innehar i egen organisasjon og man ser seg derfor nødt til å hente å hente denne kompetansen fra det sivile markedet (Halchin 2015:8).

4. Gjennomføring av spesifikke oppgaver

På samme måte som man har behov for personell som innehar en eller annen form for ekspertise over tid, så er det også behov for personell på kortere kontrakter. Dette er personell som skal gjøre en spesifikk oppgave som er tidsbegrenset i sin karakter, for deretter å bli løst fra kontrakten når jobben er gjort. Dette kan for eksempel være tekniske assistanse i forbindelse med et oppdrag eller lignende (Halchin 2015:8).

5. Manglende personellressurser

Som andre statlige institusjoner så lider det amerikanske etterretningsmiljøet av manglende personellressurser og manglende kompetanse i egen organisasjon. (Halchin 2015:8). Løsningen har derfor ofte vært å hente denne kompetanse fra det sivile markedet. Både fordi det gir større fleksibilitet med tanke på ansettelse, men også fordi man kan tilegne egen organisasjon ny kunnskap og kompetanse.

6. Overføring av kunnskap og institusjonell hukommelse.

En annen grunn til at etterretningsmiljøet ønsker å bruke sivile kontraktører er for å ivareta den institusjonelle hukommelsen til egen organisasjon. Samtidig sørger kontraktørene for at kunnskapen blir overført mellom de statlige og private ansatte. På den måten håper

⁵ Skunk Work er en avdeling i Lockheed Martin som tradisjonelt har vært forbundet med strengt hemmelighold og innovative ideer. Navnet har sin opprinnelse tilbake til 1943 og har siden 2.verdenskrig vært ledende i utvikling av etterretningsrelatert industri.

etterretningsmiljøet at man skal opprettholde en viss basisferdighet og en viss institusjonell hukommelse innad i egen organisasjon.

7. Effektivitet

Til syvende og sist handler det om effektivitet fra et administrativt synspunkt.

Etterretningsmiljøet mener selv at kontraktører til støtte for administrative oppgaver er mer effektivt enn å ikke bruke sivile kontraktører (Halchin 2015:8).

På bakgrunn av de syv overnevnte grunnene finner man eksempelvis firmaet Booz Allen Hamilton, som står klar til å tilby sine tjenester til den amerikanske stat. Som en del av en industri som i 2016 ble estimert å være verdt omkring 50 milliarder dollar (Shorrock 2016) er Booz Allen Hamilton en ledende aktør innen leveranse av etterretning til den amerikanske stat. Firmaet har over flere år spesialisert seg innen flere forskjellige etterretningsdisipliner og beskriver selv sine kjerneoppgaver som konsulentvirksomhet for den amerikanske stat og andre kommersielle kunder. De leverer tjenester og personell til direkte støtte for etterretning og faller dermed under det som ODNI selv har definert som etterretningskontraktører. Firmaet ble grunnlagt i 1914 i Chicago av de tre grunnleggerne som også ga firmaet sitt navn. Booz Allen Hamilton ble på kort tid et anerkjent konsulentfirma, men det var ikke før på 1940-tallet at de fikk kontrakter med det amerikanske forsvar. De neste tiårene ble Booz Allen Hamilton en viktig aktør innen det kommersielle sikkerhet- og etterretningsmarkedet i USA. Under den kalde krigen hadde Booz Allen Hamilton blant annet i oppdrag å vinne "*hearts and minds*" i utviklingsland for den amerikanske stat. På 1980-tallet, på kontrakt for CIA, var de med på å finansiere akademikere som hadde i oppdrag å samle inn informasjon om Maoister på Filipinene (Shorrock 2008:41). Booz Allen Hamilton blir også nevnt i sammenheng med varsleren Edward Snowden. Snowden, den gang en sivil etterretningskontraktør leid inn fra Booz Allen Hamilton til National Security Agency (NSA), avslørte i 2007 en omfattende bruk av etterretning mot amerikanske borgere gjennom NSA sitt PRISM⁶ program (Kennedy-Pipe, Clubb, Mabon og Schmid 2015a:209). Programmet var designet for å hente inn store mengder informasjon gjennom data- og telenett ved hjelp av sivile tjenestetilbydere. Dette ble gjort i håp om å avdekke terrorister som skjulte seg på amerikansk jord. Avsløringene fikk stor global oppmerksomhet på grunn av omfattende overvåking og brudd på personvernet til amerikanske borgere og blir sett på en av vår tids største etterretningsskandaler. Store mengder høygradert informasjon ble avslørt og alt fra bruk av metode, kilder og bi- og

⁶ PRISM var kodeordet for programmet som ble avslørt av Edward Snowden.

multilateralt samarbeid ble avslørt. Som en konsekvens av avsløringene ble det igjen stilt spørsmål om hvilke oppgaver de sivile kontraktørene, slik som Edward Snowden, ble satt til å gjennomføre og om dette på noe som helst måte kom i konflikt med de statlige kjerneoppgavene. Samtidig ble det stilt spørsmål om hvor langt den amerikanske stat skulle gå i forhold til å sette ut etterretningsvirksomhet til kommersielle aktører i et forsøk på å beskytte egen befolkning.

PRISM programmet til NSA er et godt eksempel på hvilke oppgaver som tradisjonelt har blitt gitt til de sivile etterretningskontraktørene, og Booz Allen Hamilton er et godt eksempel på et sivilt firma som har spesialisert seg innen etterretning. Bruk av for eksempel data- og telenett for informasjonsinnhenting faller inn under det som i etterretningsverden blir definert som SIGINT. Oppgaver relatert til tekniske innhentingsdisipliner, slik som SIGINT, er ofte representert når man ser på hvilke oppgaver som blir gitt til sivile kontraktører. Dette blir også poengtert av Armin Krishnan, professor i sikkerhetsstudier og forfatter bak boken *The Future of U.S. Intelligence Outsourcing*. Som Krishnan påpeker så går mesteparten av finansieringen av private aktører innen etterretning til teknologiutvikling (Hansen 2014:60), noe som potensielt kan medføre at den amerikanske stat mister mye av sin kompetansen og ekspertisen til det private markedet (Krishnan 2011:197).

Selv om de fleste kontraktørene innen etterretning kan relateres til tekniske etterretningsdisipliner, så har det amerikanske forsvaret også gjort seg avhengig av sivil kompetanse på andre områder. I Irak har man blant annet brukt kontraktører innen menneskebasert innhenting (Chesterman og Fisher 2009:187) som av NATO blir definert på følgende måte:

“Intelligence derived from information collected by human operators and primarily provided by human sources” (NSO 2018:52)

Og slik av CIA:

“Human intelligence (HUMINT) is defined as any information that can be gathered from human sources” (CIA 2019).

Som ved bruk av kontraktører innen andre etterretningsdisipliner så har heller ikke denne disiplinen vært foruten kritikk. Skandalen som var et faktum 2004, viste en omfattende bruk av sivile kontraktører i forbindelse med avhør av irakiske krigsfanger i det beryktede Abu

Ghraib⁷ fengselet. Avsløringene viste at det hadde vært en omfattende bruk av avhørsmetoder som var i sterk strid med menneskerettighetene (Hersh 2004). Saken fikk stor oppmerksomhet over hele verden og stilte amerikanske myndigheter og de sivile kontraktørene i et meget dårlig lys. Igjen ble spørsmålet stilt om hvilke oppgaver de sivile kontraktørene faktisk gjennomførte og hvor skillet gikk mellom statlige og ikke-statlige oppgaver.

Booz Allen Hamilton har ikke bare spesialisert seg innen leveranse av etterretning til den amerikanske stat, men er også del av en større industri innen private sikkerhet og militære selskap. Bruken av slike selskaper har en lang historie og det britiske selskapet *Watchguard International* blir regnet som ett av de første private sikkerhet og militære selskapet i verden (Schaub Jr og Kelty 2016:149). Selv om Storbritannia i dag blir regnet som en av de største aktørene innen den private sikkerhetsbransjen blir de likevel små sammenlignet med USA. Som nevnt over indikerer beregninger fra 2016 at den den sivile etterretningsbransjen alene var verdt omkring 50 milliarder dollar i USA (Shorrock 2016). Til sammenligning var det amerikanske etterretningsbudsjettet i 2018 på omtrent 80 milliarder dollar (ODNI 2018).

Det har i en lengre perioden vært diskutert hva som egentlig ligger i begrepet private sikkerhet og militære selskaper og hva som faller inn i under deres virke. Blant definisjonene finner man denne:

“Private Military Companies are the full range of civilian organisations of a private nature involved in the supply of military assistance, consultation, and support which contribute to military operations” (Krahmann og Friesendorf 2011).

Samtidig har det vært viktig å skille mellom personellet som utfører oppgaver som krever at de er bevæpnet og oppgaver som krever at de ikke er bevæpnet. Blant oppgavene som er relatert til bevæpnet personell finner man blant annet områdesikring, vakthold, konvoiering i belastede områder og livvaktjeneste for høytstående personell. Blant aktivitet som ikke innebærer bevæpning av personell finner man blant annet etterretningsanalyse, opprettelse av kommando og kontroll-sentraler, samt kidnappingsforhandlinger. Det presiserer samtidig at dette på ingen måte er en utfyllende liste over tjenester og aktivitet knyttet til bevæpning eller

⁷ Abu Ghraib fengselet i Irak ble overtatt etter den amerikanske invasjonen i 2003 og det satt på det meste opptil 4000 irakiske fanger her. Fengselet ble for alvor kjent da det ble avslørt omfattende tortur i forbindelse med avhør av irakiske krigsfanger gjennomført av amerikanske etterretning- og sikkerhetsansatte. En rapport etter hendelsen som ble utgitt i 2004 viste at lignende handlinger også hadde skjedd i forbindelse med avhør blant annet i Afghanistan (Berg 2019).

ikke bevæpning av personell som utfører oppdrag som kontraktør tilhørende private sikkerhet og militære selskap.

4.4.1 Kritikk av det amerikanske etterretningssystemet

Den amerikanske etterretningsstrukturen har over flere år vært utsatt for kritikk fra flere hold. Først og fremst er kritikken knyttet til manglende transparens og enorme kostnader. I den sammenheng publiserte The Washington Post i 2010 en større samling artikler, basert på to års gravende journalistikk av de hemmelige tjenestene i USA. Her rettet avisen et kritisk blikk på hvordan det amerikanske etterretningssystemet og dets bruk av kontraktører hadde spunnet ut av kontroll etter angrepene 11. september 2001. I hovedartikkelen med det dekkende navnet, *Top Secret America: A hidden world, growing beyond control*, går artikkelforfatterne grundig til verks når de beskriver et hemmelig USA som står ovenfor enorme utfordringer. Mangel på kontroll, store kostnadsoverskridelser, manglende styring og sentralisert ledelse er bare noen av stikkordene i denne sammenheng. De avdekket også at sivile kontraktører daglig var innbefattet med arbeidsoppgaver som enten var ansett som statlige kjerneoppgaver eller som var tett relatert til slike oppgaver (Priest og Arkin 2010a). I samme artikkelserie kommer det også frem at mange av de hemmelige etterretningsprogrammene blir holdt skjult for den amerikanske befolkning og offentligheten for øvrig. Dette er kanskje ikke kontroversielt i seg selv, men forfatterne mener at etterretningsprogrammene holdes skjult fordi de er både ineffektive og meget kostbare (Priest og Arkin 2010b). Dette er et syn som deles av blant andre Chesterman. Han stiller spørsmål om etterretningsmiljøene burde gjøre seg mindre avhengig av kontraktører, om ikke annet på grunn av kostnadene det medfører (Chesterman et al. 2009:188). Et godt eksempel på ineffektiv bruk av kontraktører finner man i perioden mellom 2002 og 2005. Da fikk Science Application International Corporation (SAIC) i oppgave å utarbeide en teknisk løsning for NSA som skulle gjøre det mulig til å håndtere store mengder elektronisk informasjon. Jobben, som i utgangspunktet hadde et budsjett på 280 millioner dollar, endte til slutt med en regning på 1 milliard dollar og blir sett på som en stor skandale i etterretningsmiljøet (Chesterman et al. 2009:187).

Det har også vært knyttet en del kritikk til kostnadene relatert den enkelte kontraktør. Som et eksempel utgjorde en kontraktør 29 prosent av arbeidsstyrken i etterretningsorganisasjonene, men kostet tilsvarende 49 prosent av personellbudsjettet. Til sammenligning kostet en statlig ansatt 25 prosent mindre (Priest et al. 2010a). Her finnes det flere nyanser og Bush-administrasjonen mente på sin side at det derimot var kostnadseffektivt og billigere å ansette kontraktører. Grunnen til det mente de var at var personellet som ble leid inn ikke var fast

ansatt over tid og at dette gjorde det mer fleksibelt i blant annet ansettelsesprosessen (Priest et al. 2010a). Obama-administrasjonen på sin side, kuttet bruken av kontraktører med rundt syv prosent over en to års periode. Selv med et kutt på syv prosent over to så bestod arbeidsstyrken av kontraktører på omtrent 30 prosent. For å sette det i perspektiv så anslo The Washington Post i sin artikkelserie fra 2010 at så mange som 265.000 av 854.000 personer med den høyeste sikkerhetsklarering i USA var sivile kontraktører (Priest et al. 2010a).

5 STATENS KJERNEVIRKSOMHET

5.1 SAMFUNNSKONTRAKTEN OG VOLDSMONOPOLET

På 1600- og 1700-tallet utarbeidet Jean-Jacques Rousseau, John Locke og Thomas Hobbes i ulike omganger det som i dag er kjent som samfunnskontrakten. Kort fortalt innebærer dette at som garanti for innbyggernes sikkerhet må innbyggerne underordne seg et sett med regler og styresett (Berg 2018). Samtidig innebærer det at statens innbyggere forplikter seg til å for eksempel betale skatter og avgifter i bytte mot goder som utdanning, pensjon og helsehjelp. På den måten inngår man et gjensidig tillits- og avhengighetsforhold der staten står for borgernes sikkerhet mot at borgerne oppgir sin rett til å utøve vold. Garantien for egen befolknings sikkerhet er også beskrevet av den tyske samfunnsviteren, Max Weber, som definerer kontrakten mellom staten og dets innbyggere gjennom opprettholdelse av statens voldsmonopol. Dette er en av de mest kjente prinsippene innen statsvitenskap og bygger på en tanke og en ide om at en stat ikke kan kalle seg en stat, før den har monopol på bruk av makt ovenfor sine borgere (Krahmann 2010:21). Samtidig diskuteres det hva som ligger i begrepet legitim bruk av makt. Dette kan tolkes slik at det er staten som legitimerer hvem som skal kunne bruke makt, noe som kan inkludere den private sektoren, så lenge mandatet er gitt fra staten. Statens voldsmonopol kan likevel gi en god pekepinn på hvordan de demokratiske prosessene i et land eller en stat fungerer. Et velfungerende demokrati legger til rette for at de statlige institusjonene på en effektiv måte utøver sitt mandat ovenfor egen befolkning. På en annen side kan det være lettere å opprettholde og håndheve voldsmonopolet i autokratier (Bailes, Schneckener og Wulf 2007:10).

5.2 DEN AMERIKANSKE FORSTÅELEN AV STATLIGE KJERNEOPPGAVER

For å kunne opprettholde det statlige voldsmonopolet er det behov for å definere enkelte oppgaver som er forbeholdt staten. Dette gjør man for at det ikke skal oppstå situasjoner der samfunnskontrakten, tilliten og arbeidsfordelingen mellom befolkningen og en stat brytes. Det har blitt gjort flere forsøk i å enes om en unison forståelse uten at man nødvendigvis har kommet helt i mål. Selv i dag finnes det rom for tolkning, noe som fører til utfordringer for samhandlingen mellom stat og kontraktør.

“There is one additional point we should stress. Activities closely related to governmental managerial decisions (such as those in support of contractor selection, or to activities inherently governmental (such as regulatory functions, or technical activities directly bound up with military operations), are likely to call for a direct federal capability and to be less successfully handled by contract” (Berndtsson et al. 2016:11).

Sitatet over stammer fra en rapport som ble presentert for President Kennedy i 1962 med hensyn til bruken av kontraktører i det amerikanske forsvaret (Berndtsson et al. 2016:9). Sitatet er relevant i dag, 65 år etter, siden man enda ikke har klart å enes om en felles definisjon for hva som ligger i begrepet statlige kjerneoppgaver. Samtidig er det enkelte definisjoner som er mer fremtredende enn andre og noen man har prøvd å forenes om de senere år.

5.2.1 Office of Management and Budget (OMB), Circular A-76

Office of Management and Budget⁸ (OMB) Circular A-76 sin definisjon stammer opprinnelig fra 1983. Dette er en eldre policy utarbeidet som et forsøk fra OMB å regulere og forenes om en felles forståelse for hva som ligger i begrepet statlige kjerneoppgaver. Den gang definerte OMB Circular A-76 statens kjerneoppgaver som (OMB 1983):

“an activity that is so intimately related to the public interest as to mandate performance by government personnel”.

Policyen dannet også grunnlaget for flere andre definisjoner, blant annet for *Federal Acquisition Regulation* (FAR) og *the Federal Activities Inventory Reform Act* (FAIR) (Sills 2012:1011).

⁸ The Office of Management and Budget (OMB) er en avdeling i det Hvide Hus og har i oppdrag å sørge for at presidentens politikk og budsjett blir etterfulgt av de føderale etatene.

OMB Circular A-76 ble fornyet i 2003 og hadde i den forbindelse et enda større fokus på å få klarhet i hva som egentlig ble definert som statlige kjerneoppgaver. som et eksempel måtte man i versjonen fra 1983 kun liste opp aktivitet som var av kommersiell karakter. Man hadde derfor ikke fokus på det som ble ansett som statlige kjerneoppgaver. I 2003 versjonen ble dette rettet opp i og man har i senere tid også forpliktet seg til å føre opp all aktivitet, enten den har vært kommersiell eller ikke (LegislativeAttorney 2014:7).

Den nye policyen definerer statlige kjerneoppgaver som følger:

“Inherently governmental activities require the exercise of substantial discretion in applying government authority and/or in making decisions for the government. Inherently governmental activities normally fall into two categories: the exercise of sovereign government authority or the establishment of procedures and processes related to the oversight of monetary transactions or entitlements” (LegislativeAttorney 2014:8).

I den nye definisjonen prøver OMB Circular A-76 som sagt å spesifikt gjøre rede for hvilke aktiviteter eller handlinger som kan knyttes til det de mener er innenfor det som er statens kjerneoppgaver. Dette gjør de ved å identifisere fire konkrete punkter (LegislativeAttorney 2014:8):

- (1) Binding the United States to take or not to take some action by contract, policy, regulation, authorization, order, or otherwise;*
- (2) Determining, protecting, and advancing economic, political, territorial, property, or other interests by military or diplomatic action, civil or criminal judicial proceedings, contract management, or otherwise;*
- (3) Significantly affecting the life, liberty, or property of private persons*
- (4) Exerting ultimate control over the acquisition, use, or disposition of United States property (real or personal, tangible or intangible), including establishing policies or procedures for the collection, control, or disbursement of appropriated and other federal fund.*

Punkt en ser på kontrakter, policyer, reguleringer eller autorisasjoner som regulerer den amerikanske stat sine handlinger i den ene eller andre retningen. I punkt to ser man på det

som er statens oppgave i form av å beskytte og fremme økonomiske, politiske og territoriale interesser ved bruk av militære eller diplomatiske handlemåter. I punkt tre legges det mer vekt på det enkelte individ og privatpersoners frihet og rettigheter (LegislativeAttorney 2014:8). Dette er interessant med tanke på hvordan etterretningsorganisasjoner i mange tilfeller faktisk jobber og opererer i privatlivets sfære. I punkt fire ser man på personer som har en utøvende kontroll over innkjøp eller på annen måte disponerer eiendom knyttet til den amerikanske staten. I dette menes også etablering av retningslinjer eller prosedyrer for innsamling, kontroll og utbetaling av føderale midler (LegislativeAttorney 2014:8).

5.2.2 Federal Acquisition Regulation (FAR)

I tillegg til blant andre OMB finner man Federal Acquisition Regulation (FAR)⁹ sitt forsøk på å definere statlige kjerneoppgaver gjennom en policy. Policyen består av to underkapitler (kapittel 7.3 og 7.5) som ser på kommersielle versus statlige funksjoner, samt mer konkret det som er definert som statlige kjerneoppgaver (LegislativeAttorney 2014:13).

FAR legger til grunn den samme definisjonen som OMB Circular A-76, men med en noen annen ordlyd (LegislativeAttorney 2014:22):

“An activity that is so intimately related to the public interest as to mandate by government personnel”.

Det som likevel skiller FAR fra de andre definisjoner er nettopp forsøket på å liste opp aktiviteter og funksjoner som er sett på som statlige kjerneoppgaver. Samtidig prøver FAR å definere oppgaver som er av kommersiell karakter og dermed ikke statlige. I tillegg har man valgt å se på oppgaver som ikke er direkte knyttet til statens kjerneoppgaver, men som på grunn av sin natur er nært beslektet. Dette er blant annet oppgaver som innebærer å (LegislativeAttorney 2014:14):

1. inneha direkte ledelse i forbindelse med etterforskningssaker
2. ha ledelse over militært personell eller gjennomføre saker av utenriks karakter
3. lede eller kontrollerer føderale ansatte

⁹ Federal Acquisition Regulation (FAR) kontrollerer de fleste aspekter ved oppkjøp av forvaltningsorganer. Dette kan være konkurransekraav, unntak fra spesifikke retningslinjer og obligatoriske klausuler for å inkludere offentlige kontrakter (Cornell 2019).

Selv om FAR går langt i å identifisere aktivitet som er nært knyttet til den overnevnte definisjonen, så gjøres det ikke noe forsøk utover dette å på noen som helst måte regulere slik aktivitet. Med andre ord er det i henhold til FAR vanskelig å skulle regulere noe utover å kun identifisere at slik aktivitet kan knyttes til statlig kjernevirksomhet (LegislativeAttorney 2014:14). Dette er fordi det kun blir sett på som retningslinjer som ikke gir sanksjonsmuligheter.

5.2.3 Federal Activities Inventory Reform Act (FAIR)

Federal Activities Inventory Reform (FAIR) Act¹⁰ fra 1998 sin definisjon på statens kjernevirksomhet, som for øvrig er den samme som Office of the Director of National Intelligence (ODNI) legger til grunn i sin definisjon, lyder som følger:

“a function that is so intimately related to the public interest as to require performance by federal government employees” (ODNI 2015).

FAIR sin definisjon forsøker også å definere hvem som er omfattet av den overnevnte definisjonen. Definisjonen skulle omfatte alle som er nevnt i 5 U.S.C. §101, samt alle militære departement i 5 U.S.C. §102¹¹ (LegislativeAttorney 2014:4). Dette vil si at følgende sivile og militære departement må forholde seg til FAIR sin definisjon på hva om er statens kjerneoppgaver hvis de skal bruke sivile kontraktører:

¹⁰ Federal Activities Inventory Reform (FAIR) er en lov, som sammen med OMB 76-A, skal regulerer og definere hva som anses som statlige kjerneoppgaver og kommersiell virksomhet for statens ansatte.

¹¹ Samtidig finnes det noen som er unntatt FAIR sin definisjon. Dette går blant annet på bedrifter som er under 100 ansatte den første dagen av budsjettåret, noe personell knyttet til vedlikeholdsarbeid, samt de som er unntatt av 5 U.S.C §103, som innebærer statlig eide selskap eller selskap som er kontrollert av staten (Legislative Attorney 2014).

Sivile departement	Militære departement
The Department of State.	The Department of the Army
The Department of the Treasury.	The Department of the Navy
The Department of Defense.	The Department of the Air Force
The Department of Justice.	
The Department of the Interior.	
The Department of Agriculture.	
The Department of Commerce.	
The Department of Labor.	
The Department of Health and Human Services.	
The Department of Housing and Urban Development.	
The Department of Transportation.	
The Department of Energy.	
The Department of Education.	
The Department of Veterans Affairs.	
The Department of Homeland Security.	

Tabell 2 Oversikt over departement som må forholde seg til FAIR sin definisjon når det gjelder statlige kjerneoppgaver

5.2.4 Office of the Director of National Intelligence (ODNI)

Office of the Director of National Intelligence (ODNI)¹² har gått langt i å definere og ikke minst regulere hvilket mandat de sivile kontraktørene innen etterretning faktisk har. Dette gjør de ved å forsøke å definere hva man regner som statens kjerneoppgaver. De sier blant annet at statlige kjerneoppgaver er (ODNI 2015):

“intimately related to the public interest as to require performance by federal government employees”.

ODNI ga i 2015 ut et direktiv som på mange måter skulle regulerer og definere bruken av kontraktører innen etterretning. Her deler man blant annet inn kontraktører i to forskjellige kategorier personell. Den ene er *independent contractors*:

“self-employed individual with whom the U.S. Government enter into a contract to provide specific services” (ODNI 2015).

¹² *Office of the Director of National Intelligence* ble opprettet i etterkant av terrorangrepene 11. september 2001 for å lede det amerikanske etterretningsmiljøet og fungere som et rådgivende organ for den amerikanske presidenten.

Den andre er det ODNI kaller for *industrial contractors*:

“a commercial business entity (other than an independent contractor or sole proprietorship) that enters into contracts with the U.S. Government to provide goods and services” (ODNI 2015).

Her har også etterretningsmiljøet valgt å definere to forskjellige typer kontraktører. Den ene er det som kalles for *none-core* personell. Dette er av etterretningsmiljøet definert som:

“... individuals who perform services not related to the mission or operations of the intelligence community (IC), (e.g. food services), or who are not required to have security clearances” (Halchin 2015:7).

Den andre type kontraktører er av den typen som har mer inngripen i det som må ses på som kjernevirksomhet til etterretningsmiljøet og defineres på følgende måte:

“Core contract personell are those independent contractors or individuals employed by industrial contractors who augment U.S. government civilian and military personnel by providing direct, technical, managerial, or administrative support to IC elements. Core contract personnel typically work and are integrated with U.S. government civilian and military personnel and perform staff-like work” (Halchin 2015:8).

Videre defineres en kontraktør ved at det er personell som hører til en av de overnevnte kategoriene og som tilbyr sine tjenester som er direkte knytte til tekniske, ledelsesrelatert eller administrativ støtte til den amerikanske stat (ODNI 2015).

5.2.5 The Acquisition Advisory Panel Office of Federal Procurement Policy (OFPP) 11-01

The Acquisition Advisory Panel har som jobb på vegne av den amerikanske Kongressen å komme med forslag til endring i føderale policyer der de ser det nødvendig. Dette gjorde de blant annet da OFPP Policy Letter ble skrevet (Sills 2012:1017). En av bekymringene som The Acquisition Advisory Panel påpekte var at store deler av kjernevirksomheten til de som i dag brukte sivile kontraktører ble utfordret, samtidig som at man i stor grad gjorde seg avhengig av å bruke sivile kontraktører. Dette resulterte i at OFPP kom med en rekke forslag til forbedring for både den amerikanske stat og de kommersielle aktørene. Som et resultat av dette var det blant annet The Acquisition Advisory Panel sin anbefaling at de som skulle ta i bruk sivile kontraktører først definerte hva som var kjernefunksjoner i virksomheten sin. Deretter skulle de forsikre seg om disse funksjonene ble ivaretatt av statlig personell (Sills

2012:1017). På den måten la man i stor grad ansvaret over på den enkelte aktør å skulle definere hva de mente var kjerneoppgaver for både seg selv og staten. Det åpnes med andre ord opp for at man i stor grad selv definerer og tilpasser behovet slik man ser det hensiktsmessig.

5.2.6 Office of Federal Procurement Policy (OFPP) 11-01

Den 12. september 2011 utarbeidet *Office of Federal Procurement Policy (OFPP)* en policy som et svar på *National Defense Authorization Act*. Her ønsket man en mer helhetlig definisjon på statens kjerneoppgaver (LegislativeAttorney 2014:2). Oppdraget ble gitt av den 110. Kongressen og i samarbeid med OMB ble de bedt om å se på definisjonen knyttet til statens kjerneoppgaver i håp om å enes om en felles forståelse for hva som lå i begrepet. Resultatet ble OFPP sin policy 11-01 som i stor grad bygger på FAIR sin definisjon:

“Inherently governmental function ... means a function that is so intimately related to the public interest as to require performance by Federal Government employees”
(LegislativeAttorney 2014:22).

Hovedforskjellen fra FAIR sin definisjon var at man nå også utarbeidet konkrete tiltak som det skulle være lett å forholde seg til for begge parter. Resultatet ble to forskjellige tester som skulle hjelpe til å identifisere om oppgaven man vurderte å sette ut på kontrakt var innenfor det som er ansett som statlig kjernevirksomhet eller ikke. På den måten ville man få en rettesnor det skulle være mulig å forholde seg til. Samtidig skulle man sørge for at den eller de som utstedte kontrakten, både i forkant og etterkant av jobben de skulle utføre, skulle følge opp og sørge for at de som var tilegnet kontrakten ikke utførte handlinger som ble sett på som statlige kjerneoppgaver. Dette gjaldt både i henhold til den enhetlige definisjonen, men også i henhold til de to testene som var utarbeidet (LegislativeAttorney 2014:11).

De to testene det er snakk om ble utarbeidet av Department of Defense (DoD). For å gjøre det enklest mulig ble testene designet i form av JA/NEI spørsmål¹³. Er svaret JA på ett av de i overkant 30 spørsmålene så anses oppgaven som en statlig kjerneoppgave og skal derfor ikke utføres av kontraktører. På den måten skal det være enkelt for den som skal ta i bruk sivile kontraktører å avgjøre om den spesifikke jobben kan utføres av sivile kontraktører eller ikke. Samtidig har det blitt stilt krav til oppfølging av de som hyrer inn kontraktører, både før, under og i etterkant av jobben. Dette skal sørge for at jobben som blir utført ikke kommer i

¹³ Se side 51 for komplett oversikt over spørsmål relatert til oppgaver som definert som statlige kjerneoppgaver

konflikt med det som allerede er definert som en statlig kjerneoppgave (DoD 2018:2). Den første testen består i overkant av 30 spørsmål som i henhold til DoD stilles i forkant av kontraktinngåelse for å avdekke om arbeidet strider mot statens kjernevirksomhet. Her finner man blant annet spørsmål som går direkte på etterretningsrelatert virksomhet og en del spørsmål som kan relateres til etterretningsvirksomhet. Spørsmålene som stilles kan være alt fra om kontraktøren som skal ansettes vil være involvert i avhør av fanger, delta i sikkerhetsoperasjoner eller være i direkte kontroll over etterretning og kontraetterretningsoperasjoner¹⁴ (DoD 2018:4-5).

Samtidig har DoD en utfyllende liste som tar for seg oppgaver som ligger tett opptil det som er definert som statlige kjerneoppgaver¹⁵ (DoD 2018:7-8). Dette kan være oppgaver som er noe vanskelige å definere og skillelinjene er noe mer uklare. Ved å stille spørsmål om oppgaven som skal utføres på sikt kan komme i konflikt med det som er statens kjerneoppgaver så vil det være vanskelig med sikkerhet å svare JA eller NEI.

5.2.7 Oversikt over den amerikanske forståelsen av statlige kjerneoppgaver

OMB (2003)	FAR	FAIR (1998)	OFPP Policy Letter 11-01 (2011)	ODNI
Inherently governmental activities require the exercise of substantial discretion in applying government authority and/or in making decisions for the government.	An activity that is so intimately related to the public interest as to mandate by government personel.	a function that is so intimately related to the public interest as to require performance by federal government employees	Inherently governmental function means a function that is so intimately related to the public interest as to require performance by Federal Government employees	a function that is so intimately related to the public interest as to require performance by federal government employees

Tabell 3 Oversikt over den amerikanske forståelsen av statlige kjerneoppgaver

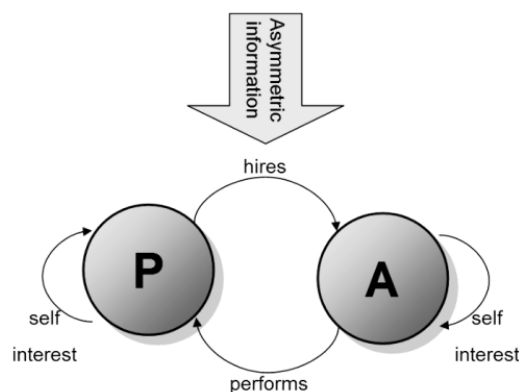
¹⁴ Se side 51 for komplett oversikt over spørsmål relatert til oppgaver som definert som statlige kjerneoppgaver

¹⁵ Se side 51 for komplett oversikt over spørsmål relatert til oppgaver som er tett knyttet til statlige kjerneoppgaver

5.3 AGENT – PRINSIPAL TEORI

Problemstillingen skal besvare **i hvilken grad fører amerikansk utsetting av etterretning til at kommersielle aktører utfører statlige kjerneoppgaver, og hvilke følger får dette for statens voldsmonopol i tilfelle?** Siden man her ser på forholdet mellom to parter, den amerikanske stat og etterretningskontraktører, er det i den sammenheng naturlig å se på agent-prinsipal teorien. En av de mest brukte teoriene for å belyse problematikken ved inngåelse av kontrakter mellom to eller flere aktører er agent-prinsipal teorien. Kort forklart går teorien ut på at en prinsipal engasjerer en agent eller aktør med mandat til å gjennomføre en gitt oppgaven på vegne av prinsipalen (Logan 2000:22). Man kan også benytte agentteorien til å besvare to viktige spørsmål som er essensiell ved utsetting av tjenester. Det ene er hvordan aktørene skal finne den optimale samarbeidspartner og det andre er hvordan de skal ivareta relasjonen seg imellom (Logan 2000:26). Ett av problemene som kan oppstå i den forbindelse er når en agent tar beslutninger på vegne av en prinsipal, samtidig som at de to aktørenes målsetninger ikke sammenfaller. Dette kan skjer ved agenten sitter på relevant informasjon som prinsipalen ikke har. Dette blir definert som såkalt asymmetrisk informasjon (Andresen og Idsø 2016). Av Jensen og Meckling blir forholdet mellom prinsipal og agent definert på følgende måte:

“a contract under which one or more persons (the principal) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent” (Jensen og Meckling 1976:5).



Bilde 5 agent - prinsipal skisse (Sander 2019)

Samtidig er teorien meget anvendelig og kan brukes så lenge det inngås en avtale mellom to parter der en jobb eller oppgave skal utføres. Oppgavene som blir gitt av prinsipalen til agenten er ofte oppgaver prinsipalen ikke har tid, ressurser eller kunnskap til å gjennomføre selv (Logan 2000:26). I den sammenheng er det en del problemer som kan oppstå. All den tid prinsipalen ikke har kunnskap, ressurser eller tid til å gjennomføre oppgaven selv, så blir det samtidig vanskelig for prinsipalen å forsikre seg om at agenten utfører oppgaven på en forsvarlig og riktig måte. Enda vanskeligere er det å forsikre seg om at dette skjer i prinsipalens interesse. Det er blant annet fordi det å skulle kontrollere agenten er både ressurs- og tidkrevende for prinsipalen. Dette bidrar samtidig til å redusere fordelene ved å sette ut aktiviteten eller oppgaven til en agent. Ved at det er agenten som faktisk sitter på ekspertisen på oppgaven som skal løses fører også med seg andre utfordringer. Dette kan for eksempel være ved at agenten ber om flere ressurser i form av personell eller at man øker prisen på oppgaven som skal gjennomføres. Som eksempel kan man se på den amerikanske stats bruk av etterretningskontraktører. Når den amerikanske stat ønsker at kontraktører skal utføre en jobb eller oppgave vil de ta rollen som prinsipal, mens kontraktører tar på seg rollen som agent.

En løsning på problemet kan være at det gis forskjellige insentiver til agenten som skal sørge for at jobben blir gjennomført innenfor de rammene som er gitt i utgangspunktet gjennom kontrakten. Dette kan være i form av flere og mer lukrative kontrakter i fremtiden, eller andre fordeler i konkurranse med andre agenter. En annen løsning kan være at prinsipalen kan kreve at agenten skal rapportere kontinuerlig på jobben eller oppgaven som gjennomføres.

Utfordringen er selvsagt at agenten kan underrapportere og gi falsk informasjon, men jo mer informasjon agenten gir fra seg jo lettere er det for prinsipalen å danne seg et faktisk bilde over forholdene. Man skal heller ikke undervurdere det faktum at forholdet mellom prinsipal og agent også er basert på tillit dem imellom. Det er også grunn til å tro at agenten i et kontraktsforhold med prinsipalen faktisk ønsker å gjennomføre den jobben han er satt til å gjøre. Om ikke annet på grunn av muligheten for videre profitt.

Denne teorien er i stor grad overførbar når man ser på den amerikanske stats bruk av etterretningskontraktører. Her har man en tydelig prinsipal i den amerikanske stat og en eller flere agenter i form av sivile etterretningskontraktører. Som teorien belyser er det noen helt åpenbare utfordringer relatert til dette prinsipal-agent forholdet. Det kan være at agenten sitter på ekspertisen og ønsker å gjøre seg selv relevant, eller at prinsipalen ikke klarer å forsikre seg om at jobben agenten gjør blir gjort slik man i utgangspunktet ønsker (Logan 2000:26).

Når den amerikanske stat velger å benytte seg av sivile kontraktører så har kontraktørene ikke bare staten, men også befolkningens tillit, til at jobben skal utføres innen de gitte rammene. Dette kan likevel være vanskelig å kontrollere da det finnes mange større eller mindre prinsipal-agent forhold innad i de allerede eksisterende prinsipal-agent forholdene.

6 ANALYSE

6.1 DELANALYSE 1: STATENS KJERNEVIRKSOMHET VERSUS DEN SYKLISKE ETTERRETNINGSPROSESSEN

Som første del av analysen vil jeg se på problemstillingen knyttet til i **hvilken grad amerikansk utsetting av etterretning fører til at kommersielle aktører utfører statlige kjerneoppgaver**. Dette vil jeg gjøre ved å legge til grunn definisjonene fra OMB, FAR, FAIR, OFPP og ODNI slik som beskrevet tidligere i oppgaven. Deretter vil jeg se dette opp mot den sykliske etterretningsprosessen sine steg for beskrivelse av etterretning gjennom styring, innhenting, bearbeiding og fordeling av informasjon. Jeg vil da kunne danne meg et bilde over hvilke oppgaver som er definert som statlige oppgaver, hva som er definert som etterretning og til slutt hvilke oppgaver etterretningskontraktørene faktisk gjennomfører. Det skal da være mulig å si noe om de oppgavene som utføres av private etterretningskontraktører i henholdt til etterretningshjulet kommer i konflikt med det som er definert som statlige kjerneoppgaver. Resultatet av denne analysen vil være viktig for å kunne besvare *del to*, nemlig om bruken av etterretningskontraktører svekker statens voldsmonopol ved at de muligens utfører statlige kjerneoppgaver.

6.1.1 Styring versus statlige kjerneoppgaver

Det første steget i den sykliske etterretningsprosessen handler om effektiv ressursutnyttelse ved at etterretningsprosessen blir styrt. Dette gjøres ved å dele prosessen opp i fire forskjellige steg. Dette er en etterretningsdialog, en produksjonsplan, en innhentingsplan og til slutt gjennom iverksetting av oppgaver eller oppdrag (Etterretningstjenesten 2013:18). I den sammenheng vil sivile kontraktører jobbe tett sammen med sin motpart i de statlige etterretningstjenestene. Federal Acquisition Regulation (FAR) retningslinjen har i den forbindelse sett på en del oppgaver som ikke nødvendigvis er statlige kjerneoppgaver, men som likevel er nært beslektet. En av disse oppgavene har med kontroll og styring av etterretning å gjøre. Her påpeker FAR blant annet at sivile kontraktører ikke har anledning til å ha direkte kontroll over annet militært personell eller føderalt ansatte (LegislativeAttorney 2014:14). Det er likevel viktig å huske på at dette kun er retningslinjer og dermed ikke juridisk bindene, samt at FAR ikke har definert det som en statlig kjerneoppgave.

På en annen side så utarbeidet *Office of Federal Procurement Policy (OFPP)* en policy i 2011 som skulle besvare National Defense Authorization Act sitt ønske om en enhetlig

definisjon på statens kjerneoppgaver (LegislativeAttorney 2014:2). Resultatet ble OFPP sin policy 11-01 som i stor grad bygger på FAIR sin definisjon. Som et resultat av dette ble det utarbeidet to forskjellige tester som skulle hjelpe til å identifisere om oppgaven man vurderte å sette ut på kontrakt var innenfor det som var definert som statlig kjernevirksomhet eller ikke (Kennedy-Pipe, Clubb, Mabon og Schmid 2015b:11). Testen som består av enkle JA/NEI spørsmål¹⁶ ser blant annet på om kontraktører kan lede annet militært personell. Hvis så er tilfelle anses den som, i henhold til FAIR, en statlige kjerneoppgave og kan dermed ikke utføres av kontraktører (DoD 2018:4). Dette innebærer med andre ord at skal man bruke kontraktører innen etterretning så har de ikke anledning til å lede verken militært personell eller ha direkte kontroll over etterretning- eller kontraetterretningsoperasjoner (DoD 2018:4). Bruk av etterretningskontraktører og styring slik det er beskrevet i den sykliske etterretningsprosessen vil, hvis utført av kontraktører, derfor komme i konflikt med det som er definert som statlige kjerneoppgaver. Det er likevel lite som tyder på at dette skjer i stort omfang siden dette faktisk er en av de få konkrete retningslinjene de amerikanske kontraktørene har å forholde seg til.

6.1.2 Innhenting av informasjon versus statlige kjerneoppgaver

Som definert av Chesterman og Fisher så er innhenting av informasjon, sammen med bearbeiding, en av de grunnleggende oppgavene til enhver etterretningsorganisasjon (Chesterman et al. 2009:186). I den sykliske etterretningsprosessen ser man på hvilke kilder man har tilgjengelig for å samle inn best mulig informasjon som et resultat av tidligere nevnt styring. Det har tidligere i oppgavene blitt gitt flere eksempler der etterretningskontraktører er sterkt delaktig i innhenting av etterretningsinformasjon og sågar er en av vår tids størst skandaler knyttet til nettopp dette. I etterkant av Edward Snowden sin avsløring av NSA sitt PRISM program gikk diskusjonen på om de sivile kontraktørene, ved blant annet å hente inn store mengder informasjon, utførte statlige kjerneoppgaver (Kennedy-Pipe et al. 2015b:209). Spørsmålet ble stilt fordi en av de største utfordringene med bruk av etterretningskontraktører er å opprettholde demokratisk kontroll over oppgavene som blir utført. I den sammenheng pekes det blant annet på at det er en direkte korrelasjon mellom bruk av kontraktører og mangel på kontroll eller tilsyn (Hansen 2014:64).

Innhenting av etterretningsinformasjon er ofte forbundet med hemmelighold og manglende innsyn fra befolkningen for øvrig. I den forbindelse har Krishnan sett på om den manglende

¹⁶ Se vedlegg 1 side 51 for utfyllende liste over spørsmål utarbeidet av Department of Defense for å avgjøre om en oppgave blir ansett som statlig kjerneoppgave eller ikke.

transparens fører med seg noen utfordringer fra et demokratisk perspektiv. Han mener blant annet at bruken av sivile kontraktører har ført til store brudd på personvernet og menneskerettighetene til en stor andel amerikanere (Krishnan 2011:186). Som eksemplifisert med avsløringen av PRISM programmet til NSA ble også *Terrorist Surveillance Program* (TSP) utsatt for sterk kritikk når det ble avslørt. Programmet gjorde det mulig for NSA, i samarbeid med de store telegigantene i USA som AT&T, å samle inn informasjon av samtaler gjort av amerikanske borgere uten rettskjennelse. Dette ble gjort kun basert på indisier og mistanke om at personen som gjennomførte samtalen hadde tilknytning til terrororganisasjoner. Dette medførte at NSA fikk direkte tilgang til omtrent 200 millioner AT&T kunder og deres telefonbruk (Krishnan 2011:198). En annen utfordring knyttet til TSP er mangelen på innsyn til selve programmet. For det første ble programmet ansett som strengt hemmelig og det var derfor kun et fåtall mennesker i den amerikanske staten som kjente til hele omfanget. For det andre trengte man ikke lengre en rettskjennelse for å gjennomføre overvåking av egne borgere, slik man gjorde før TSP. Dette i seg selv er en klar svekkelse av rettsstaten og de demokratiske prinsippene knyttet til samfunnskontrakten. Til slutt er det helt åpenbart at de sivile selskapene som bidrar til overvåkingen har en egeninteresse i å ikke bli relatert til slike handlinger (Chesterman et al. 2009:190), om ikke annet fordi det er dårlig reklame.

Et annet kjent eksempel på mangelfull transparens og bevisst forsøk på å holde aktivitet skjult er CIA sin bruk av sivile kontraktører for å legge til rette for blant annet avhør av mistenkte terrorister på såkalte *black sites*¹⁷ i blant annet Europa og Asia. Ved hjelp av bloggere, fly-spottere og gravende journalister klarte man til slutt å avdekke en omfattende bruk av sivile firmaer som enten direkte eller indirekte la til rette for å holde denne aktiviteten skjult for offentligheten. Samtidig viste det seg at det var gjort bevisste forsøk fra amerikansk side å skule denne aktiviteten. Man prøvde også å skjerme enkeltpersoner sin kjennskap og forbindelse med lokasjonene og aktiviteten som ble gjennomført (Chesterman et al. 2009:191). Fra et demokratisk perspektiv er dette selvfølgelig et stort problem og det er helt åpenbart at det kommer i konflikt med statens voldsmonopol. Med hendelsene i Abu Graib fengselet friskt i minne er bruken av sivile kontraktører til bruk i forbindelse med avhør helt åpenbart i konflikt med det som blir sett på som statens kjernevirksomhet og det som

¹⁷ «*black sites*» var CIA sine hemmelige fasiliteter for avhør av høyprofilerte fanger i forbindelse med krigen mot terror. Det ble avslørt at CIA opererte i overkant av 20 slike fasiliteter i blant annet Øst-Europa og Thailand. Det ble også avslørt at amerikanske myndigheter tok i bruk underleverandører og kontraktører for å distansere seg og skjule handlingene som ble utført (Bengali, Shashansk og Megerian 2018).

etterretningsmiljøene selv har definert som statlige kjerneoppgaver. Det er enda mer problematisk når denne aktiviteten holdes skjult og den enkeltes rettsprinsipp ikke blir ivaretatt.

Krishnan mener også at en av hovedutfordringene med bruk av sivile etterretningskontraktører er at det er vanskelig å ha kontroll og tilsyn med de private aktørene. Grunnen til det er at det er vanskeligere for myndighetene å holde oversikt over aktiviteten til et privat firma og at de private firmaene ikke nødvendigvis trenger å gi staten innsyn i deres daglige drift (Krishnan 2011:197). Her er det naturlig å trekke paralleller til agent-prinsipal teorien som peker på nettopp dette som en av de store utfordringene. Ved at agenten besitter ekspertise og kunnskap for å gjennomføre jobben vil det være vanskelig for prinsipalen å etterprøve det som blir gjort på en fornuftig måte, uten å ha omfattende kjennskap til arbeidet som utføres.

Man kan også havne i en situasjon der de kommersielle aktørene og staten blir for tett knyttet sammen. Dette er en bekymring som deles av Shorrock, som påpeker at det er det statlige byråkratiet som blant annet skal hindre korrupsjon og bremse den utemmede kapitalismen (Shorrock 2008:363). Ved at staten og de kommersielle etterretningskontraktørene knytter for sterke bånd kan være problematisk med tanke på korrupsjon. I og med at etterretning av natur innebærer et stort innslag av hemmelighold og skjerming for offentligheten, så er det vanskelig å forsikre seg om at de demokratiske prosessene som transparens blir overholdt.

Den vanlige borger har nødvendigvis ikke den samme interaksjonen med staten som den har til de kommersielle aktørene på daglig basis. Dette kan for eksempel gjennom teleleverandører, finansinstitusjoner eller andre private aktører. Dette er informasjon som kan innhentes og benyttes av etterretningspersonell, enten de er statlig ansatte eller på kontrakt. Informasjonen kan brukes til trendanalyser, avdekke adferdsmønster hos den enkelte og i den sammenheng avdekke potensielle terrorangrep (Michaels 2008:908). Som Tim Shorrock er inne på i sin bok *Spies for Hire*, og som beskrevet tidligere, så følte det amerikanske samfunnet seg tvunget til å handle i etterkant av 11. september 2001. En av løsningene ble et tettere samarbeid mellom staten og de kommersielle aktørene i et forsøk på å bekjempe en felles fiende (Shorrock 2008:357). Ikke bare var det ønskelig fra begge sider å knytte tettere samarbeid, men det var også helt nødvendig. Den amerikanske stat innså kjapt at de kommersielle aktørene var eier av 90% av samfunnets infrastruktur innen kommunikasjon, energi og transport (Shorrock 2008:357). Dette var og er infrastruktur som er kritisk i kampen mot terror. Man var for eksempel avhengig av de kommersielle aktørene for å kunne overvåke

telekommunikasjonen eller internettrafikken i jakten på terrorister. Samtidig påpeker Krishnan at dette er en trend som ikke er bærekraftig over tid. Den amerikanske overvåkingen av egen befolkning, og resten av verden for øvrig, er ekstremt kostbar og har minimal effekt (Krishnan 2011:185).

Det er også viktig å poengtere at man i et moderne demokrati står ovenfor et dilemma når det kommer til behov for hemmelighold og behov for åpenhet knyttet til etterretning (Born og Leigh 2007:4). På den ene siden er det en aksept i samfunnet for at enkelte saker må og bør holdes hemmelig, mens man på den andre siden risikerer at staten holder etiske og ulovlige handlinger skjult for offentligheten (Born et al. 2007:5). Dette har vi har sett eksempler på tidligere i oppgaven. Dette er med på å svekke tilliten mellom stat og borger, men også svekke det enkeltes lands tillit ovenfor verdenssamfunnet for øvrig. Et annet aspekt er det faktum at etterretningstjenestene spiller en viktig rolle i både forsvars- og utenrikssaker og er derfor sårbar hvis slik informasjon kommer i gale hender (Born et al. 2007:5). Av den grunn er det særdeles viktig at den eller de som gjennomfører oppgaven på vegne av staten må forholde seg til de demokratiske prosessene som skal verne om de statlige kjerneoppgavene.

Selv om det er knyttet en del utfordringer til det å bruke kontraktører til å innhente informasjon slik det er beskrevet i den sykliske etterretningsprosessen, så vil det *ikke* komme i konflikt med det er som definert som statlige kjerneoppgaver.

6.1.3 Bearbeiding av informasjon versus statlige kjerneoppgaver

I all hovedsak består bearbeiding av informasjon av fem steg som av NATO er definert som systematisering, evaluering, analyse, sammenstilling og tolking (Etterretningstjenesten 2013:23). Personell som faller inn under denne kategorien er av ODNI definert som en av tre kategori personell som er direkte involvert i etterretningsrelaterte arbeidsoppgaver. Dette kan være analytikere, lingvister, avhørsekspert og teknisk personell (Hansen 2014:60). Bruk av personell som innehar en eller annen form for ekspertise er av etterretningsmiljøet selv en av hovedgrunnene til at man benytter seg av kontraktører (Halchin 2015:8). Ser man på det som er definert som statlige kjerneoppgaver vil man blant annet se at bruk av etterretningsanalytikere *ikke* er definert som statlige kjerneoppgaver da det blir ansett som en støttefunksjon.

Selv om innhenting og bearbeiding av informasjon ikke blir sett på som statlige kjerneoppgaver, så er det likevel behov for å se på hvordan informasjon som er bearbeidet blir anvendt. En sak er å samle inn informasjon, men noe annet er å bearbeide den.

Ser man på bearbeiding av informasjonen som er samlet inn så mener blant annet Krishnan at produktene som blir utarbeidet av sivile kontraktører har lavere kvalitet. Dette er fordi etterretningsmiljøet blir dominert av private aktører der insentivet for skriving av rapporter er sterkt preget av påvirkning og bias fra sine private arbeidsgivere (Krishnan 2011:197). Også tidligere sjef for CIA, Leon Panetta og Defense Secretary Robert M. Gates, mente at alt for mange mennesker i det sivile etterretningsmarkedet hadde forpliktelser ovenfor investorene sine (Priest et al. 2010a). Også Tim Shorrock belyste dette problemet i sin bok *Spies for Hire*, men som Hansen påpeker så er det ingen klar korrelasjon mellom lojalitet, arbeidsgiver og profitt. Det som derimot er interessant er faren for at produktene man produserer er for sterkt preget av påvirkning og bias, men samtidig så gjelder det uavhengig av om man er sivile kontraktør eller statlig ansatte. Det å ikke la seg styre av egen bias er en av de største utfordringene for en etterretningsanalytiker og er et kjent problem det er skrevet mye om i litteraturen.

Ved at den amerikanske stat velger å bruke sivile kontraktører innebærer også at de må dele informasjon med høy sikkerhetsgradering til sivile og private organisasjoner. Tall fra 2012 viser at så mange som 582.524 kontraktører hadde sikkerhetsklarering fra konfidensielt til og med hemmelig, mens 483.263 hadde strengt hemmelig klarering (Clarke, Morell, Stone, Sunstein og Swire 2013:244). Ved at så mange sivile kontraktører innehar sikkerhetsklarering på høyeste nivå kan være et problem i seg selv. Det betyr nemlig at det sitter et stort antall personer med mye informasjon som er svært ettertraktet for andre aktører. Samtidig gjør de seg selv relevant i henhold til agent-prinsipal teorien ved at de innehar ekspertise og kunnskap om et spesielt tema. Det vil derfor være vanskelig for prinsipalen å ikke fornye en kontrakt med agenten ved neste korsvei, om ikke annet i frykt for at sikkerhetsgradert informasjon skal komme andre aktører i hende.

Også Tim Shorrock ser på problemet knyttet til den enkeltes lojalitet i sin bok *Spies for Hire: The Secret World of Intelligence Outsourcing* der han stiller spørsmål rundt akkurat dette:

“The reason I want to have government people doing the key intelligence work, is I want that person’s loyalty to be to the government they serve and us as a public and the nation as a whole, and not to their shareholders as a company of a way to make money. And I think that’s a problem... I am not saying that private spies are unpatriotic...but they have different motivations and different masters” (Hansen 2014:65).

Dette er i og for seg en logisk tankegang all den tid man tar utgangspunkt i at man jobber for profitt og at det er den eneste motivasjonen. Samtidig antyder han at det er en korrelasjon mellom det å være statlig ansatte og lojal, eller som Hansen påpeker, at det implisitt vil si at lojalitet til den private arbeidsgiveren betyr at man er illojal til staten (Hansen 2014:66). Dette blir en forenkling av argumentasjonen. Det Tim Shorrock derimot har rett i er at det er en utfordring fra et demokratisk perspektiv at det blant annet er private kontraktører som utarbeider Presidentens daglige brief og andre produkter som er tett knyttet til beslutningstagerne (Hansen 2014:65). Dette kan i ytterste konsekvens bety at man konstruerer et narrativ som ikke bare har stor påvirkning på amerikansk utenrikspolitikk, men som samtidig også er basert på egen vinning (Krishnan 2011:200). Når etterretningsinformasjon ikke lengre blir etterrettelig så mister den også sin verdi for kunden.

Som nevnt tidligere så finnes det ingen eksplisitt sammenheng mellom bearbeidelse av informasjon og utførelse av statlige kjerneoppgaver. Det er dermed ikke sagt at det ikke finnes utfordringer knyttet til bruk av kontraktører til bearbeidelse av høygradert etterretningsinformasjon. Enten det er lojalitet ovenfor oppdragsgiver eller å forstå sin rolle som kontraktør med stor påvirkningsmulighet på de amerikanske beslutningstagerne.

6.1.4 Fordeling av informasjon versus statlige kjerneoppgaver

Fordeling av informasjon skjer enten når en spesifikk hendelse oppstår eller periodisk. Dette er det naturlige neste steg etter at informasjonen er bearbeidet og behandlet (Etterretningstjenesten 2013:26). Samtidig er det slik at det ikke nødvendigvis er fri flyt av informasjon til enhver tid. På lik linje med for eksempel en avisredaksjon så må informasjonen som skal formidles utad gjennom en eller annen form for sensur. Ser man videre på definisjonene på statlige kjerneoppgaver så vil man se at det ligger en del begrensingen i kontraktørenes mulighet til å fordele etterretningsinformasjon fritt.

I dag er veien mellom en etterretningskontraktør og det øverste beslutningsorganer i USA veldig kort. Dette er blant annet fordi det er private aktører som utarbeider Presidentens daglige brief, samt andre produkter som blir gitt direkte til øvrige beslutningstagere i den amerikanske stat (Hansen 2014:65). Utover de opplagte demokratiske utfordringene knyttet til manglende transparens og eksempelvis økt fare for korrupsjon, er det også en risiko forbundet ved å bruke private aktører til utarbeidelse av produkter som potensielt har stor konsekvens for amerikansk utenrikspolitikk (Krishnan 2011:200). I ytterste konsekvens kan det medføre at man kan konstruere et narrativ som passer med den agendaen man selv setter, uten at

oppdragsgiver nødvendigvis har kapasitet til å etterprøve informasjonen. Det asymmetriske informasjonsforholdet kan best eksemplifiseres ved agent-prinsipal teorien der prinsipalen har en fordel ved at han eller hun besitter en eller annen form for ekspertise som agenten ikke besitter (Andresen et al. 2016). Selv om en eller flere etterretningskontraktører analyserer og distribuerer informasjon uten at det kommer i konflikt med det som er definert som statlige kjerneoppgaver, er det likevel utfordrende at man på vegne av en kommersiell aktør har så stor påvirkning på beslutningstagerne i USA. Denne problematikken blir også belyst av Krishnan da han hevder at private etterretningskontraktører i større grad lar seg påvirke av for eksempel fremmede stater og derfor lettere lar seg manipulere (Krishnan 2011:201).

Det er også andre utfordringer knyttet til bruk av kontraktører og fordeling av etterretningsinformasjon. Krishnan peker blant annet på at private etterretningsanalytikere må gjøre seg selv og informasjonen de presenterer relevant. Dette kan potensielt føre til at man overvurderer en trussel eller andre sikkerhetstruende hendelser (Krishnan 2011:201). I tillegg står man ovenfor et helt annet problem og det er de hemmelige tjenestenes bruk av bi- og multilaterale samarbeid. Dette kan i ytterste konsekvens føre til at informasjon om et lands innbygger blir delt med et annet lands hemmelige tjeneste. Dette skjer fordi objektene eller målene man samler inn på i mange tilfeller opererer i et grenseløst domene, nemlig gjennom det digitale domenet der man blant annet finner mobiltelefon og internett (Born et al. 2007:7). Dette er også informasjon som potensielt blir samlet inn og bearbeidet av sivile etterretningskontraktører og som vil ha stor verdi også for de kommersielle aktørene. (Hansen 2014:68). Videre mener Krishnan at private bedrifter kun eksisterer i den hensikt å tjene penger. Dette betyr at kontraktører i utgangspunktet kun er lojale til egen arbeidsgiver og aksjonærer. Han mener videre at hvis de samtidig kan tjene staten så gjør de det kun fordi staten legger til rette for det gjennom insentiver som er fordelaktig for dem selv (Krishnan 2011:204). I dag handler mye av debatten om hvilken rolle HUAWEI potensielt spiller i den statlige kinesiske etterretningsstrukturen. Det kinesiske telekommunikasjonsselskapet HUAWEI har den siste tiden vært utsatt for sterk kritikk og skepsis. Hovedgrunnen er mistanke om at selskapet henter inn informasjon på vegne av den kinesiske stat. Bakgrunnen for dette er den kinesiske etterretningsloven som sier at alle private aktører er pliktig til å samle inn informasjon på vegne av den kinesiske stat. Selv om HUAWEI har benektet påstandene om at slikt forekommer så har flere land valgt å utelukke HUAWEI som aktør i forbindelse med blant annet utbygging av nytt telenett, deriblant USA (Lian 2019). Uten sammenligning for øvrig, men man kan trekke paralleller til det amerikanske Terrorist

Surveillance Program, som blant annet innebar at store aktører som Google og AT&T ble lovpålagt å samle inn og lagre data om sine brukere. Dette var utelukkende basert på om man hadde mistanke om en person hadde en eller annen forbindelse med terrorister. I praksis betydde dette at man samlet inne enorme mengder informasjon om amerikanske borgere kun basert på indisier og vage mistanker. På den måten ble de store aktørene som Google og AT&T til en viss grad ufrivillige aktører innen den statlige etterretningens kamp mot terrorisme. Ved at sivile firmaer blir ufrivillige aktører innen etterretning er det også en økt risiko for korrupsjon ved at det knyttes tette bånd mellom den amerikanske stat og kommersielle aktører.

Hvis etterretningskontraktører fordeler og omsetter etterretningsinformasjon så er det helt åpenbart i strid med det som er ansett som statlige kjerneoppgaver. Det er nemlig ikke anledning for kontraktører å lede etterretning- og kontraetterretningsoperasjoner (LegislativeAttorney 2014:14). Man må i den forbindelse legge til grunn at dette innebærer at en kontraktør ikke kan fordele etterretningsinformasjon fritt slik han eller hun selv ønsker. Det er likevel utfordrende å bruke kontraktører som sitter såpass tett på prosessens om de gjør i dag, nettopp av de overnevnte grunnene som spørsmål om lojalitet og profitt som eksempler.

Som første del av analysen viser så er det lite sammenheng mellom de oppgavene etterretningskontraktørene gjennomfører og det som er definert som statlige kjerneoppgaver. Man kan dermed si at bruk av etterretningskontraktører i *mindre grad* fører til at de utfører oppgaver som er ansett som statlig kjerneoppgaver av USA. På en annen side er det vanskelig å si helt konkret om kontraktørene utfører statlige kjerneoppgaver eller ikke. Det er på grunn av den vide forståelsen av definisjonene knyttet til statlige kjerneoppgaver.

6.2 DELANALYSE 2: FØLGER FOR STATENS VOLDSMONOPOL

Jeg har i første del av analysen sett på **i hvilken grad fører amerikansk utsetting av etterretning til at kommersielle aktører utfører statlige kjerneoppgaver?** I andre del vil jeg se på **hvilke følger dette får for statens voldsmonopol i tilfelle?** Selv om delanalyse *en* viser at amerikansk utsetting av etterretning til kommersielle aktører i *mindre grad* fører til at de gjennomfører statlige kjerneoppgaver så finnes det likevel store utfordringer. Dette har først og fremst med at definisjonene knyttet til de statlige kjerneoppgavene åpner opp for tolkning, både for den amerikanske stat og de kommersielle aktørene. Fordi dette er vanskelig å måle helt konkret, ser jeg det mer hensiktsmessig å se på om dette fører til endringer i normene i samfunnet og dermed også statens voldsmonopol.

6.2.1 Statens voldsmonopol og normendring

Basert på de forskjellige definisjonene av hva som er ansett som statlige kjerneoppgaver kan man få inntrykk av at definisjonene ikke er med på å regulere praksisen med bruk av kontraktører. Tvert imot åpner definisjonene opp og legger til rette for en større bruk av kontraktører. Den «enkle» løsningen ville vært å forby private å delta i enkelte aktiviteter, men man velger heller å finne finurlige og vage definisjoner som man forventer at begge parter skal forholde seg til. Dette blir en forenkling av problematikken og det vil være lett for begge parter å fire på de påståtte kravene som legges til grunn av de forskjellige definisjonene. Definisjonen er derfor ikke nødvendigvis der for å beskytte mot at sivile kontraktører utfører aktivitet som blir ansett som statlige kjerneoppgaver, men å åpne opp for mer privatisering under gitte forutsetninger (Chesterman et al. 2009:199). Det kan også virke som om det er liten politisk vilje til å endre denne trenden. En av grunnene kan rett og slett være at man har gjort seg for avhengig av de kommersielle aktørene og at avhengigheten er gjensidig. Samtidig er det et poeng at å avgjøre hva som blir ansett som statlige kjerneoppgaver i seg selv bør være en oppgave som blir ansett som en statlig kjerneoppgave (Chesterman 2008:1073).

Elke Krahmann har også stilt flere spørsmål rundt bruken av private militære sikkerhetsselskaper, inkludert etterretningskontraktører, og hvordan USA i stor grad har stått for et paradigmeskifte i bruken av kontraktører i forbindelse med krigene i Afghanistan og Irak. Samtidig peker hun på at et slikt skifte, der ikke-statlige aktører også opererer i en juridisk gråsoner, potensielt byr på store utfordringer. Utfordringene knyttes først og fremst til spørsmålet om den internasjonale normen for en stats voldsmonopol (Krahmann 2013:54). Det er ikke bare det at potensiale for et skifte i bruken av kontraktører vil føre til at aktørene opptrer i en juridisk og moralsk gråsoner. Krahmann peker også på at kommersialiseringen av en slik industri langt på vei vil kunne være med på å blusse opp under allerede pågående konflikter (Krahmann 2013:54). Det er også en mulig utfordring ved at private militære sikkerhetsselskaper legitimeres gjennom juridiske dokumenter og reguleringer, slik som Montreux dokumentet¹⁸. Ikke bare er dette med på å normalisere og sånn sett legitimere bruken av kontraktører, men det bidrar også til en større aksept i det internasjonale samfunnet når det kommer til bruken av sivile kontraktører. Dette kan igjen føre til en endring i normen

¹⁸ Montreux dokumentet er et initiativ og samarbeid mellom Sveits, det internasjonale Røde Kors og det internasjonale samfunnet for øvrig. Dokumentet er et ikke-juridisk bindende, men er en enighet mellom medlemslandene i et forsøk på å definere og regulere bruken av private militære sikkerhetsselskaper i konfliktsoner. Dokumentet ble ratifisert i 2008 og består i dag av 17 medlemsland, deriblant USA (ICRC 2008).

med tanke på statens voldsmonopol (Krahmann 2013:54). Samtidig er det viktig å påpeke at Krahmann sin argumentasjon først og fremst handler om hvordan dette eventuelt påvirker det internasjonale samfunnet ved sakte, men sikkert, endre det som blir sett på som normen når det kommer til statens voldsmonopol.

I litteraturen har man prøvd å peke på tre forskjellige faktorer som hver på sin måte bidrar til en endring i normene som er satt i samfunnet. Først og fremst handler det om aksepten for at en ny norm etableres. Med det menes det at så lenge man har nok sterke aktører til å støtte denne endringen, jo lettere er det for andre å følge etter (Krahmann 2013:56). Den andre faktoren det pekes på er presedens. Hvis en aktør velger å se bort fra en allerede etablert norm, enten fordi den har mistet sin verdi for den aktøren eller fordi den ikke tjener den aktøren sin interesse, så har man etablert en ny presedens (Krahmann 2013:56). På lik linje som ved aksept så er det her en link mellom hvor mektig aktøren er med hensyn til å skape en ny presedens. Dette kan for eksempel være USA sin bruk av sivile kontraktører innen etterretning. Hvis USA på sin side ønsker å etablere en ny presedens der bruken av kontraktører blir den nye normen så står de i en sterk posisjon som en global supermakt til faktisk å kunne gjøre det. Hvis man legger til grunn de to overnevnte faktorene så er det grunn til å tro at etablering av nye normer ved å etablere en ny presedens lar seg gjennomføre av en stormakt som USA. Som den tredje faktor finner man sammenheng og konsistens.

Legitimering av en ny norm, som for eksempel bruk av etterretningskontraktører, vil sannsynligvis bli akseptert som nettopp dette hvis det sammenfaller med det allerede etablerte normative miljøet (Krahmann 2013:56).

Det er også viktig å tenke på at normene som speiles i samfunnet er dynamiske og endrer seg i takt med hvordan samfunnet generelt endrer seg. Dette gjelder både lokalt, men også i en global kontekst. Et annet aspekt er også at det som for en person er en norm ikke nødvendigvis gjelder for en annen. Forskjellen vil være enda større på tvers av landegrenser og kulturer. Krahmann argumenterer på sin side at normen rundt statens voldsmonopol er internasjonal og bygger på moralske og etiske prinsipper (Krahmann 2013:58). Hvis så er tilfelle vil det være praktisk talt umulig å måle endringer i normer da man ikke har et felles utgangspunkt å måle etter. Samtidig erkjenner Krahmann at Max Weber sin definisjon på statens voldsmonopol har en svakhet da den ikke nødvendigvis lar seg overføre til et globalt tankesett. Det er fordi Weber sin definisjon er myntet på et gitt geografisk område i en moderne stat og ikke internasjonalt på tvers av landegrenser (Krahmann 2013:57).

Krahmann peker derimot på fire forskjellige måter som skal gjøre det mulig å måle endringer på (Krahmann 2013:57).

1. *analyses changes in norm-related behaviour*
2. *observes the responses of governments and other actors to the violation of a norm*
3. *investigates the formal promulgation of a norm and the stipulations for its punishment in national and international laws*
4. *examine whether and how actors use it discursively to legitimize particular actions or behaviour.*

Den første handler om analysen av endring i normrelaterte handlinger. Den andre handler om responsen fra myndigheter når normen blir brutt, og den tredje er hvordan det internasjonale samfunnet reagerer i form av irrettesetting eller straff når en norm blir brutt (Krahmann 2013:57). Svakheten her er helt åpenbart at normer forblir normer som nødvendigvis ikke er nedfelt i juridiske lover. Den fjerde og siste måten å måle endring i normer på i samfunnet er av større interesse sett i lys av hvordan statens voldsmonopol kan bli utfordret ved bruk av sivile kontraktører. En endring i samfunnets normer kan potensielt måles ved å se på hvordan forskjellige aktører bruker det diskursivt for å på den måten legitimere en bestemt handling eller oppførsel (Krahmann 2013:57). Ser man dette i sammenheng med en eller flere av måtene man kan endre normene i samfunnet på er det igjen tydelig at dette lar seg lettere gjennomføre av en sterkere aktør kontra en svakere aktør. Igjen stiller USA seg i en unik posisjon ved å være ledende i bruken av sivile etterretningskontraktører.

Samtidig mener Krahman at statens voldsmonopol er en internasjonal norm hvis man legger de fire overnevnte grunnen til grunn. Grunnen til det er at der først og fremst finnes en kollektiv sosial forventning for det statlige voldsmonopol ved bruk av væpnede styrker. For det andre bygger normen på det hun mener er en generell standard for oppførsel. For det tredje mener Krahman at normen bygger på både moralske og etiske prinsipper og til slutt mener hun at denne normen allerede har eksistert de siste tre århundrene, men at den har variert i styrke og innhold (Krahmann 2013:58).

Det har vært gjort mange forsøk på å kontrollere og sanksjonere siviles bruk av vold opp gjennom historien uten at det har gitt noen effekt. På grunn at dette valgte de fleste land å stoppe sanksjonene på privat bruk av vold i løpet av det nittende århundre. En av grunnen til at dette ble effektivt var den økende graden av nasjonalisme og patriotisme til staten. En annen grunn, spesielt i Europa, var at det var en økende grad av demokrati samtidig som at det

var en felles forståelse og enighet om at det kun var folkevalgte regjeringer som kunne legitimere bruken av vold (Krahmann 2013:58). En god indikator på anerkjennelsen av statens voldsmonopol finner man blant annet i Genèvekonvensjonene¹⁹. Her påpekes det blant annet at leiesoldater ikke vil ha status som krigsfanger i en konflikt, så lenge de oppfyller kriteriene for hva en leiesoldat faktisk er i henhold til Genèvekonvensjonene (Krahmann 2013:59).

Dette innebærer:

1. *is specially recruited locally or abroad in order to fight in an armed conflict*
2. *does, in fact, take a direct part in the hostilities*
3. *is motivated to take part in the hostilities essentially by the desire for private gain and, in fact, is promised, by or on behalf of a Party to the conflict, material compensation substantially in excess of that promised or paid to combatants of similar ranks and functions in the armed forces of that Party*
4. *is neither a national of a Party to the conflict nor a resident of territory controlled by a Party to the conflict*
5. *is not a member of the armed forces of a Party to the conflict*
6. *has not been sent by a State which is not a Party to the conflict on official duty as a member of its armed forces.*

Private etterretningskontraktører mister i henhold til de overnevnte punktene ikke sin rettighet som krigsfange, selv om de er definert å ta del i kamphandlinger slik det er definert i Montreux dokumentene. Det skal påpekes at alle kriteriene må være oppfylt for at man skal kunne defineres som en leiesoldat. Samtidig er det et godt eksempel på hvordan internasjonale konvensjoner og lover er med på å styrke tanken om at det er staten og staten alene som er eier av bruken av vold, men praksisen ser ut til å være eller er i endring.

Selv om USA har vært ledende i bruken av sivile kontraktører har flere Europeiske og nord-amerikanske land fulgt etter. Konfliktene i Afghanistan og Irak har ført til en voldsom oppblomstring i bruken av kontraktører. Dette er ikke bare med på å potensielt utfordre statens voldsmonopol, men det har også potensiale til å endre normen for bruk av kontraktører generelt, noe som har direkte sammenheng. Som beskrevet tidligere så er det mye som tyder på at så lenge man har nok sterke aktører til å støtte en endring i normen, jo lettere er det for andre å følge etter (Krahmann 2013:56). Tar man Afghanistan som eksempel så er det naturlig

¹⁹ Genèvekonvensjonene har sin opprinnelse tilbake til 1864, men har blitt revidert en rekke ganger ettersom kriger og konflikter har hatt sitt utspring. Genèvekonvensjonene er først og fremst utarbeidet med formål å beskytte partene i en konflikt eller krig (Helgesen 2014).

å tenke at dette er en arena som kan føre til endringer i normer. Ved å ta i bruk kontraktører i for eksempel vakthold så aksepterer man samtidig at vaktene blir legitime mål i en konflikt så lenge de beskytter en militær installasjon (Krahmann 2013:61). Man har med andre ord godkjent bruken av vold til kontraktørene hvis det skulle bli nødvendig, med utgangspunkt i å beskytte de som på vegne av staten har blitt gitt ansvar og myndighet til å utøve vold. Samtidig autoriserte USA kontraktørers bruk av vold utover selvforsvar ved at de ga kontraktørene immunitet fra lokal rettsforfølgelse (Krahmann 2013:63). Dette i seg selv er problematisk og er helt åpenbart hvis man tar en titt på oversikten over falne i forbindelse med krigene i Afghanistan og Irak. I november 2018 publiserte Neta C. Crawford fra Brown University en oversikt over dødstallene i forbindelse med krigene i Irak og Afghanistan. Rapporten var delt opp i kategorier med blant annet militært personell og sivile kontraktører. I Afghanistan fra oktober 2001 til oktober 2018 og i Irak fra mars 2003 til oktober 2018 er tallet på drepte amerikanske soldater på 6951. Til gjengjelde er tallet 7820 når det kommer til kontraktører (Crawford 2018:1). Crawford erkjenner samtidig at selv om man til en viss grad har god kontroll på hvor mange amerikanske soldater som har dødd så kan tallene være unøyaktig når det kommer til andre grupper som for eksempel sivile kontraktører (Crawford 2018:2).

Det har også vært en endring i aksepten for bruk av kontraktører i konfliktsoner. Afghanistan og Irak har sammen med piratjakten utenfor kysten av Somalia vært store bidragsytere i den forstand. Dette har blant annet blitt gjort ved å tilpasse definisjonen rundt hva som blir sett på som statlige kjerneoppgaver. Samtidig har det utviklet seg en aksept for at private kontraktører ikke utfordrer statens voldsmonopol så lenge de er engasjert av staten, eller at staten på en eller annen måte klarer å regulere de (Krahmann 2013:65). En annen side av samme sak er at det også har blitt en stilltiende enighet og endring i normen med tanke på hvilke handlinger kontraktørene utfører. Det stilles spesielt spørsmål rundt offensive og defensive handlinger. I økende grad har man blitt enige om at reguleringen først og fremst skal regulere bruken av kontraktører i offensive handlinger (Krahmann 2013:66). Frykten er at man går i en retning der normen for bruk av private militære sikkerhetsselskaper blir med løssluppen. Det er også interessant å se på definisjonen på direkte, eller offensive, kamphandlinger. Montreux dokumentene sier at personell tilhørende private militære sikkerhetsselskaper regnes som sivile og er dermed ikke legitime mål. Unntaket er derimot hvis de deltar i det som blir ansett som offensive eller direkte kamphandlinger. Selv om Montreux dokumentene ser utfordringer med å gi en god definisjon hva som egentlig ligger i

begrepet, så listes det likevel opp en del kriterier som faller inn under begrepet direkte kamphandlinger.

“Participation in combat operations or activities aimed at weakening the enemy’s military capacity and specifically meant to support one party to the conflict against the other [...] gathering tactical military intelligence, operating weapons systems in a combat operation are examples of direct participation in hostilities in which PMSC personnel may be involved” (ICRC 2008:37).

Dette betyr med andre ord at kontraktører innen etterretning etter definisjon mister sin rett som sivil og er dermed et legitimt mål i henhold til internasjonal lov (ICRC 2008:37).

Den amerikanske bruken av etterretningskontraktører kan potensielt føre til at statens voldsmonopol svekkes ved at det oppstår endringer i de normene som allerede er etablert. I dag har man regulert bruken av etterretningskontraktører i den forstand at de ikke skal gjennomføre statlige kjerneoppgaver fordi man innser at dette skaper et uklart skille mellom stat og privat. Samtidig viser det seg at normene er dynamisk og blir hele tiden utfordret etter hvert som nye konflikter og situasjoner oppstår. Dette kan medføre at også etterretningskontraktørene sin rolle endres og blir mer løssluppen i takt med endring av normene i samfunnet for øvrig.

7 KONKLUSJON

Angrepene på USA den 11. september 2001 rystet ikke bare det amerikanske folk, men også en hel verden. Kampen mot internasjonale terrorister ble for alvor satt på dagsorden og et samlet verdenssamfunn var enig om at krigen mot terror måtte vinnes. I spissen fant man USA, som etter flere år med kutt i forsvarsindustrien var «tvunget» til å handle, til tross for store kutt innen personell, teknologi, logistikk og kunnskap.

De amerikanske myndighetene søkte etter løsning på problemet der de tidligere har hatt stor suksess, blant annet i det sivile markedet. Krigene i Afghanistan og Irak skapte et blomstrende marked for amerikanske sikkerhet og militære selskap som de visste å utnytte seg av.

Bransjen inngikk utallige kontrakter med den amerikanske stat og blant kontraktene fant man også støtte til etterretning.

I takt med en økende bruk av kontraktører ble også skandalene et faktum. Enten det var i forbindelse med kontroversielle avhørsmetoder av krigsfanger eller i forbindelse med målutvelgelse av potensielle terrorister i Afghanistan og Pakistan. Samtidig ble det stilt spørsmål om hvilken rolle de amerikanske kontraktørene spilte i kampen mot terror og hvor skillet gikk mellom stat og borger? En av løsningene var et forsøk på å definere hva som var statlige oppgaver og ikke, uten at dette nødvendigvis gjorde saken noe klarere. Fordi man har opparbeidet seg et gjensidig avhengighetsforhold mellom staten og de kommersielle aktørene så er det lite politisk vilje å spore, både når det kommer til å konkretisere de statlige oppgavene, men også i bruken av kontraktører. Samtidig så har den amerikanske stats bruk av kontraktører ikke oppstått i et politisk vakuum, men i tett samarbeid med de kommersielle aktørene. Definisjonene virker derfor mot sin hensikt all den tid de åpner opp for tolkning og ikke stiller strengere krav til både de statlige og kommersielle aktørene.

Bruken av etterretningskontraktører i den amerikanske forsvarsstrukturen er forbundet med både skepsis og kontroverser. Samtidig viser denne studien at de amerikanske kontraktørene i *liten grad* utfører statlige kjerneoppgaver. På en annen side så er det en reell utfordring at den økende bruken av sivile kontraktører er med på å danne en ny presedens som er urovekkende med tanke på statens voldsmonopol. Stadig flere oppgaver faller utenfor kategorien som statens voldsmonopol søker å opprettholde. De endringene i normene som USA nå står i spissen for kan på sikt medføre at man i større grad tøyser strikken for hva som defineres som statlige oppgaver og ikke. Man risikerer dermed at ansvarsfordelingen og arbeidsoppgavene

mellom statlige og sivile voldsaktører på sikt i best fall blir uklare og at det statlige voldsmonopolet utfordres i større og større grad.

8 VEDLEGG A

Oversikt over spørsmål utarbeidet av Department of Defense (DoD) for å avgjøre om en oppgave som skal utføres er en statlig kjerneoppgave eller ikke. Ved å svare JA blir oppgaven ansett som en statlig kjerneoppgave og kan dermed ikke gjennomføres av en kontraktør (DoD 2018:4-6).

1. Involve contractors providing legal advice and interpretations of regulations and statutes to Government officials?
2. Involve the direct conduct of criminal investigations?
3. Involve the control of prosecutions and performance of adjudicatory functions, other than those relating to arbitration or other methods of alternative dispute resolution?
4. Involve the command of military forces, especially the leadership of military personnel who are members of the combat, combat support, or combat service support role?
5. Involve the conduct of foreign relations and the determination of foreign policy?
6. Involve the determination of agency policy, such as—among other things—determining the content and application of regulations?
7. Involve the determination of Federal program priorities for budget requests?
8. Involve the direction and control of Federal employees?
9. Involve the direction and control of intelligence and counter-intelligence operations?
10. Involve the selection or non-selection of individuals for Federal Government employment, including the interviewing of individuals for employment?
11. Involve the approval of position descriptions and performance standards for Federal employees?
12. Involve the determination of what Government property is to be disposed of and on what terms (although an agency may give contractors authority to dispose of property at prices within specified ranges and subject to other reasonable conditions deemed appropriate by the agency)?
13. Involve: a. Determining what supplies or services are to be acquired by the Government (although an agency may give contractors authority to acquire supplies at prices within specified ranges and subject to other reasonable conditions deemed appropriate by the agency)?
b. Participating as a voting member on any source selection boards?
c. Approving any contractual document, including documents defining requirements, incentive plans, and evaluation criteria?

- d. Awarding contracts?
 - e. Administering contracts (including ordering changes in contract performance or contract quantities, taking action based on evaluations of contract performance, and accepting or rejecting contractor products or services)?
 - f. Terminating contracts?
 - g. Determining whether contract costs are reasonable, allocable, and allowable?
 - h. Participating as a voting member on performance evaluation boards?
14. Involve the approval of agency responses to Freedom of Information Act (FOIA) requests (other than routine responses that, because of statute, regulation, or agency policy, do not require the exercise of judgment in determining whether documents are to be released or withheld), and the approval of agency responses to the administrative appeals of denials of FOIA requests?
 15. Involve the conduct of administrative hearings to determine the eligibility of any person for a security clearance, or involve actions that affect matters of personal reputation or eligibility to participate in Government programs?
 16. Involve the approval of Federal licensing actions and inspections?
 17. Involve the determination of budget policy, guidance, and strategy?
 18. Involve the collection, control, and disbursement of fees, royalties, duties, fines, taxes, and other public funds, unless authorized by statute, such as 31 U.S.C. § 952 (relating to private collection contractors) and 31 U.S.C. § 3718 (relating to private attorney collection services), but does not include:
 - a. Collection of fees, fines, penalties, costs, or other charges from visitors to or patrons of mess halls, post or base exchange concessions, national parks, and similar entities or activities, or from other persons, where the amount to be collected is easily calculated or predetermined and the funds collected can be easily controlled using standard case management techniques?
 - b. Routine voucher and invoice examination?
 19. Involve the control of the treasury accounts?
 20. Involve the administration of public trusts?
 21. Involve the drafting of Congressional testimony, responses to Congressional correspondence, or agency responses to audit reports from the Inspector General, the Government Accountability Office, or other Federal audit entity?
 22. Require the exercise of discretion in applying Federal Government authority?
 23. Require the making of value judgments in making decisions for the Federal Government?

24. Require making judgments relating to monetary transactions and entitlements?
25. Involve the interpretation and execution of the laws of the United States so as to bind the US to take or not take some action by contract, policy, regulation, authorization, order, or otherwise?
26. Involve the interpretation and execution of the laws of the United States to determine, protect, and advance the US' economic, political, territorial, property, or other interests by military or diplomatic action, civil or criminal judicial proceedings, contract management, or otherwise?
27. Involve the interpretation and execution of the laws of the United States to significant affect the life, liberty, or property of private persons?
28. Involve the interpretation and execution of the laws of the United States to commission, appoint, direct, or control officers or employees of the United States?
29. Involve the interpretation and execution of the laws of the United States to exert ultimate control over the acquisition, use, or disposition of the property—real or personal, tangible or intangible— of the US, including the collection, control, or disbursement of appropriated or other Federal funds?
30. Involve security operations performed in direct support of combat as part of a larger integrated combat force, or performed in environments where there is significant potential for the security operations to evolve into combat? (Where the US military is present, the judgment of the military commander should be sought regarding the potential for the operations to evolve into combat.)
31. Involve representation of the Government before administrative and judicial tribunals, unless a statute expressly authorizes the use of attorneys whose services are procured through contract?
32. Involve combat?
33. Involve the interrogation of detainees? (However, some functions in support of interrogation may be performed by contractors; see Question #20 in the checklist for closely associated with inherently governmental functions.)
34. Involve the contractor performing as the effective or de facto decision-maker?

9 REFERANSER

- Andersen, Svein S. (2013): *Casestudier*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andresen, Martin Eckhoff og Johannes Idsø (2016): *prinsipal-agent-teori*. I Store Norske Leksikon: Store Norske Leksikon, <https://snl.no/prinsipal-agent-teori>. [16.05 2019].
- Bailes, A., U. Schneckener og H. Wulf (2007): *Revisiting the State Monopoly on the Legitimate Use of Force*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Berg, Ole T. (2018): *Samfunnspakten*. Stor Norske Leksikon: Store Norske Leksikon, <https://snl.no/samfunnspakten>. [20.05 2019].
- Berndtsson, Joakim og Christopher Kinsey (2016): *The Routledge Research Companion to Security Outsourcing*. London ; New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Born, Hans og Ian Leigh (2007): *Democratic Accountability of Intelligence Services*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Chesterman, S. (2008): "'We Can't Spy ... If We Can't Buy!': The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing 'Inherently Governmental Functions'". *European Journal of International Law*, 19 (5): 1055-1074.
- Chesterman, Simon og Angelina Fisher (2009): *Private security, public order : the outsourcing of public services and its limits*. New York University. Institute for International Law and Justice., Oxford ; New York: Oxford University Press.
- CIA (2019): *INTelligence: Human Intelligence*. CIA.gov: CIA, <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2010-featured-story-archive/intelligence-human-intelligence.html>. [08.03 2019].
- Clarke, R. A., et al. (2013): *Liberty and security in a changing world: Report and recommendations of the President's Review Group on Intelligence and Communications Technologies*. . Washington, D.C.
- Crawford, Neta C (2018): *Human Cost of the Post 9/11 Wars: Lethality and the Need for Transparency*. Watson Institute International & Public Affairs, Brown University.
- DeVine, Michael E. (2018): *Intelligence Community Spending: Trends and Issues*. Congressional Research Service fra <https://fas.org/sgp/crs/intel/R44381.pdf>.
- DoD (2018): *Handbook of Contract Function Checklists for Services Acquisition*. Hentet 12.12.2018, fra https://www.acq.osd.mil/dpap/sa/Policies/docs/DoD_Handbook_for_Contract_Function_Checklists.pdf.
- Etterretningstjenesten (2013): *Etterretningsdoktrinen*. Forsvaret: Etterretningstjenesten.
- Halchin, L. Elaine (2015): "The Intelligence Community and Its Use of Contractors- Congressional Oversight Issues". *Congressional Research Service*: 1-27.
- Hansen, Morten (2014): "Intelligence Contracting: On the Motivations, Interests, and Capabilities of Core Personnel Contractors in the US Intelligence Community". *Intelligence and National Security*, 29 (1): 58-81.
- Hersh, Seymour M. (2004): *Torture at Abu Ghraib. American soldiers brutalized Iraqis. How far up does the responsibility go?* *The New Yorker*. The New Yorker.
- ICRC (2008): *The Montreux Document. On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*. I Department, International Committee of the Red Cross and Swiss Federal (red.) Switzerland: Swiss Federal Department & International Committee of the Red Cross
- Jensen, Michael C. og William H. Meckling (1976): "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure". *Journal of Financial Economics*, (4).
- Kennedy-Pipe, Caroline, Gordon Clubb, Simon Mabon og Alex P. Schmid (2015a): *Terrorism and political violence*. London: SAGE Publications Ltd.,
- Kennedy-Pipe, Caroline, Gordon Clubb, Simon Mabon og Alex P. Schmid (2015b): *Terrorism and political violence*. Los Angeles: SAGE.

- Krahmann, Elke (2010): *States, citizens and the privatisation of security*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Krahmann, Elke (2013): "United States, PMSCs and the State Monopoly on Violence: Leading the way towards norm change". *SAGE*, 44 (1): 19.
- Krahmann, Elke og Cornelius Friesendorf (2011): *THE ROLE OF PRIVATE SECURITY COMPANIES (PSCs) IN CSDP MISSIONS AND OPERATIONS* European Parliament:
- Krishnan, Armin (2011): "The Future of U.S. Intelligence Outsourcing". XVIII (1): 195-211.
- Leander, Anna (2011): "Risk and the fabrication of apolitical, unaccountable military markets: the case of the CIA 'Killing Program'". *Review of International Studies*, 37 (05): 2253-2268.
- LegislativeAttorney (2014): *Definitions of "Inherently Governmental Function" in Federal Procurement Law and Guidance*. Congressional Research Service, fra https://www.everycrsreport.com/files/20141223_R42325_ba76864808b1cfc5b92720461b225702a81ac71d.pdf.
- Lian, Yi-Zheng (2019): *Where Spying Is the Law*. New York: The New York Times, <https://www.nytimes.com/2019/03/13/opinion/china-canada-huawei-spying-espionage-5g.html>. [10.04 2019].
- Logan, Mary S. (2000): "Using Agency Theory to Design Successful Outsourcing Relationships". *The International Journal of Logistics Management*, 11 (2): 21-32.
- Michaels, Jon D. (2008): "All the President's Spies- Private-Public Intelligence Partnerships in the War on Terror". *California Law Review, Inc*: 901-965.
- NATO (2016): *NATO Standard AJP 3.9 Allied Joint Doctrine for Joint Targeting*. NATO Standard AJP 3.9 Allied Joint Doctrine for Joint Targeting.
- NATO (2018): *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*. NATO, <https://www.ncia.nato.int/Our-Work/Pages/Joint-Intelligence-Surveillance-and-Reconnaissance.aspx>. [04.06 2018].
- NSO (2018): NATO Standardization office (NSO) - AAP-6 NATO glossary of terms and definitions. NATO.
- ODNI (2015): *Intelligence Community Directive - Core contract personnel*. https://www.dni.gov/files/documents/ICD/ICD_612.pdf. [04.12 2018].
- ODNI (2018): *U.S. Intelligence Community Budget*. Office of the National Director of National Intelligence, <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/ic-budget>. [03.09 2018].
- ODNI (2019): *What Is Intelligence?* ODN: Office of the Director of National Intelligence, <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/what-is-intelligence>. [20.05 2019].
- OMB (1983): *Performance of Commercial Activities*. Washington D.C: Executive Office of The President - Office of Management and Budget, fra <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A76/a076.pdf>.
- Priest, Dana og William M. Arkin (2010a): National Security Inc.; The growing role of contractors in counterterrorism and intelligence is raising concerns about conflicts of interests and the government's ability to control its most sensitive work. *The Washington Post*. Washington D.C: The Washington Post.
- Priest, Dana og William M. Arkin (2010b): Top Secret America: A hidden world, growing beyond control. *The Washington Post*. Washington Post.com: The Washington Post.
- Sander, Kjetil (2019): *Principal-agent-teori*. studie.no, <https://studie.no/principal-agent-teori/>. [31.05 2019].
- Schaub Jr, Gary og Ryan Kelty (2016): *Private Military and Security Contractors - Controlling the Corporate Warrior*. London: Rowman & Littlefield.
- Schwartz, Moshe, John F. Sargent Jr og Christopher T Mann (2018): *Defense Acquisitions: How and Where DOD Spends Its Contracting Dollars*. Defense Acquisitions: How and Where DOD Spends Its Contracting Dollars, Congressional Research Service.
- Shorrock, Tim (2008): *Spies for hire : the secret world of intelligence outsourcing*. New York: Simon & Schuster.

- Shorrock, Tim (2016): *5 Corporations Now Dominate Our Privatized Intelligence Industry*. The Nation: The Nation, <https://www.thenation.com/article/five-corporations-now-dominate-our-privatized-intelligence-industry/>. [28.05 2018].
- Sills, Evan (2012): "Mission "Critical function»- improving outsourcing decisions within the intelligence community". *American Bar Association*, 41 (4): 1007-1026.
- Voelz, Glenn J. (2009): "Contractors and Intelligence: The Private Sector in the Intelligence Community". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 22 (4): 586-613.